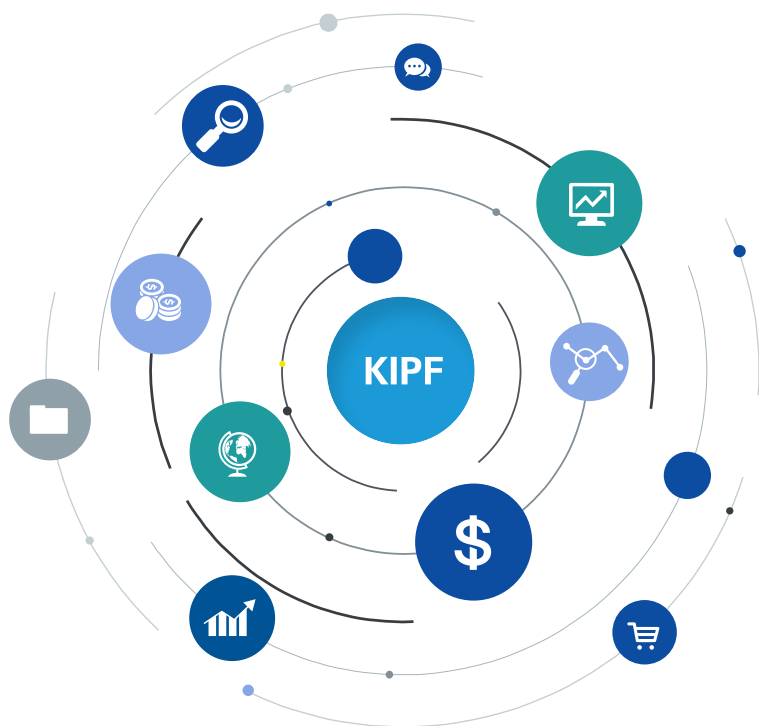


2019

국가회계기준 개선 프로젝트

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE



목 차

Contents»

I. 서론	1
1. 프로젝트의 필요성	3
2. 목적 및 범위	5
II. 프로젝트 진행절차	7
1. 과제별 진행절차	9
2. 2020년 진행과제	13
3. 외부공시	18
III. 향후 진행과제	21
1. 회계기준 체계 확립	23
2. 목적적합하고 신뢰성 있는 재무보고 수행	24
3. 민간 기준과의 정합성 제고	26
4. 재정관리 의사결정에 활용 가능한 재무정보 산출	27
IV. 프로젝트 개요서	29
참고문헌	96

표목차

Contents»

<표 I-1> 국가회계기준 등 개정현황(2014~2019년)	4
<표 II-1> 2020년 진행과제별 주요 쟁점	17
<표 IV-1> 일반용자금 및 저리용자금 결산 현황(2018회계연도)	38
<표 IV-2> 과거('15~'18) 국가회계제도 개선TF 중 용자회계처리지침 관련 과제 처리결과	44
<표 IV-3> 주요 국가별 재정상태표 공시 계정과목 수	47
<표 IV-4> '부' 단위 중앙관서 프로그램 수(2018회계연도 기준)	48
<표 IV-5> 주요 국가별 재무결산보고서 체계 요약	50
<표 IV-6> 계정과목 체계 및 분류	51
<표 IV-7> 예산결산 연계강화 재정상태표 예시	54
<표 IV-8> 국가결산보고서상 주요 재정지표(2012회계연도)	63
<표 IV-9> 4대 연금 가입자별 고용계약 등 현황	76
<표 IV-10> 주요 국가별 연금 정보 공시 현황	81
<표 IV-11> 국가별 연금 평가지표 현황	82
<표 IV-12> 연금제도의 층별 구분	83
<표 IV-13> 2018회계연도 국민연금기금 회계처리	85
<표 IV-14> 2018회계연도 유동자산 및 투자자산 현황	87
<표 IV-15> 2019년 국가결산 관련 기사 리스트(일부)	91
<표 IV-16> 총부채, 연금충당부채 및 국가채무(2013~2018회계연도)	92

그림목차

Contents»

[그림 I-1] 국가회계기준 개선 프로세스 개선안 4

[그림 II-1] 국가회계기준 개선 프로젝트 홈페이지 공시 화면(준비중) 19

I. 서론



I

서론

1. 프로젝트의 필요성

중앙정부의 결산은 「국가회계법」 제11조에 따라 기획재정부령으로 정한 『국가회계기준에 관한 규칙』(이하 ‘국가회계기준’)에 따라 수행하며, 국가회계기준에 관한 조사·연구업무와 결산보고서의 분석 및 재정분석기법의 개발 및 활용 등의 업무를 ‘한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터’(이하 ‘센터’)에 위탁하고 있다. 또한 기획재정부 회계결산과는 동법 제8조에 따라 국가회계제도심의위원회를 설치·운영하여 국가회계의 처리 또는 결산 관련 법령의 제정·개정 및 폐지를 심의한다. 이에 따라 기획재정부 회계결산과와 센터의 국가회계팀은 1년 단위로 ‘국가회계제도개선 TF’(이하 ‘TF’)를 구성하여 국회·감사원 지적사항, 중앙관서 질의, 결산 시 이슈사항 등을 토대로 개선과제를 도출한 후 ① 내부 TF회의 ② 소위원회 ③ 국가회계제도심의위원회를 통해 국가회계기준과 그 하위 기준인 국가회계예규에 대한 개정 작업을 수행하고 있다.

그러나 1년 단위로 업무가 진행되고 결산 종료시점(5월 말)부터 연말까지 TF가 운영됨에 따라 국회·감사원 지적 등 당면과제에 국한하여 개선과제가 채택되고 전부개정 등 장기과제 개정작업이 지연되는 상황이 반복되고 있다. 일례로 2017년 초 발굴한 장기안건 5건 중 2019년 말 현재 의결된 건은 1건뿐이다(충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침 전부개정). 더불어 TF 논의 과정에서 논의한 내용이 관리되지 않아, 매년 동일한 논의가 반복되고, 소위원회 단계에서 논의, 일부 의결된 사항에 대한 효력이 존재하지 않으며, 심의위원 교체(임기 2년, 연임 가능) 등에 따라 연속성이 저하되는 등 장기과제를 수행할 수 있는 환경이 제대로 구축되어 있지 않다.

하나의 예로 2015년 TF에서 ‘결산보고서 검토반’을 별도로 운영하여 8가지 개선과제를 도출하여 논의하였으나, ‘재무제표 주석번호 표기’만을 우선적으로 개선하기로 하고 나머지 과제는 2016년으로 이월하였다. 2016년 TF에서는 3개 소과제로 구분하

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

여 소과제별로 검토하여 개선 여부를 장단기로 구분할 수 있도록 계획을 마련하고 기획재정부와의 논의결과를 반영한 안건을 작성하였으나 4차 TF 이후 일정상 논의 되지 못하고 보류되었으며, 2017년에는 4개의 과제를 상정, 3개의 과제는 2017년에 추진하는 것으로 1차 TF에서 의결하고 소위원회 안건을 작성하였으나 역시 상정되지 못하고 보류되었다.

<표 I -1> 국가회계기준 등 개정현황(2014~2019년)

(단위: 건)

구분	'19년(예정)	'18년	'17년	'16년	'15년	'14년
국가회계기준	1	1	2	-	7	체계정비 (편람)
국가회계예규	전부개정	-	1	-	-	
	일부개정	1	2	4	3	14

출처: 저자 작성

기준 개선에 따른 결산보고서가 변경될 경우 결산보고서 작성과 관련된 각 결산담당자와 dBrain 등 시스템 담당자와의 협의가 필요한데 일정이 촉박하다는 것이 주된 이유였으며, 이는 결산보고서 개선에 국한된 문제가 아닌 국가회계기준 개정이 이루어질 때에도 동일하게 발생하는 문제로서 현재와 같이 1년 단위로 개정 작업을 수행함에 따라 발생하는 문제로 볼 수 있다. 따라서 국가회계팀에서는 현행 TF를 통한 국가회계제도 개선 절차(이하 ‘연차개선’)는 유지하되, 이와는 별도로 장기과제를 수행할 수 있는 프로세스를 개발하고자 한다.

[그림 I -1] 국가회계기준 개선 프로세스 개선안



출처: 저자 작성

2. 목적 및 범위

본 보고서에서는 국가회계기준 개선 프로젝트(이하 ‘프로젝트’)를 2020년부터 본격적으로 시행하기 위한 준비단계로 프로젝트 제안, 진행, 외부자문, 보고서 작성, 의견 수렴, 개선안 마련 등 진행 절차를 수립하고 각 절차별 전략과 산출물 등을 제시한다. 이를 위하여 시범적으로 몇몇 과제를 선정하여 프로젝트 제안과 내부회의 단계를 2019년에 진행하였으며, 이에 따라 2020년에 진행할 세 가지 과제를 확정하였다. 2020년에는 ① 융자회계처리지침 개정 ② 재무보고 개선 ③ 연금 회계처리 개선 등 세 가지 과제에 대하여 프로젝트가 진행될 예정으로 이에 대한 과제별 이슈와 추진 계획을 본 보고서에 포함한다.

또한 2020년부터 매년 말 국가회계기준 개선 프로젝트의 진행상황을 담은 연차보고서를 발행할 예정으로, 해당 보고서에는 프로젝트의 개요, 당년도 추진 과제와 결과, 차년도 추진 예정 과제 및 3개년 프로젝트 로드맵을 제시할 예정이다. 이 중 프로젝트 로드맵 작성을 위하여 개선이 필요한 과제목록을 본 보고서에서 제시하며, 과제목록은 IPSAS 등 해외동향과 K-IFRS 등 민간부문의 회계기준 개정 및 정부의 정책 변경이나 경제적 여건 변화 등에 따라 매년 변경 또는 추가될 수 있다.

한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터는 「국가회계법」 제11조 제4항 및 동법 시행령 제2조의2 제1항에 따른 기준 조사와 연구 업무에 대한 위탁기관으로 기준의 제·개정 권한은 기획재정부에서 운영하는 국가회계제도심의위원회에 있다는 한계가 존재하지만 본 프로젝트를 통해 센터의 전문성을 축적하여 국가회계기준이 정합성을 확보한 체계적 기준으로 확립될 수 있는 근간을 마련하고, 국가회계제도심의위원회 의결 등 실제 개정 절차 진행 시 충분한 논의가 이루어질 수 있는 다양한 시각을 제공하고자 한다.

II. 프로젝트 진행절차



Ⅱ

프로젝트 진행절차**1. 과제별 진행절차**

국가회계프로젝트는 프로젝트 개요(Project Brief: PB)의 승인으로 시작되며, 팀 보고서(Team Paper: TP), 쟁점보고서(Discussion Paper: DP), 자문보고서(Consultation Paper: CP), 제안초안(Proposed Draft: PD) 순으로 진행된다. 각 과제별로 중요도 혹은 분량에 따라 1~3명의 센터 연구진으로 구성되며, 쟁점보고서 단계부터는 국가회계제도심의위원회, 국가회계자문위원회 등 외부 전문가를 초빙하여 자문을 받는 형태를 장려한다.

기본적으로 각 과제를 수행하는 연도에 쟁점보고서를 완성하고 차기년도에 제안초안이 완성되는 일정으로 진행된다.

(1) 프로젝트 개요(PB): 1개월 내외

프로젝트 개요(PB)는 과제의 목적, 범위, 주요 쟁점, 타임라인, 산출물, 진행계획 등을 담은 개요서로 10~15페이지 분량으로 과제에 대한 전반적인 내용을 보고하고, 관련 프로젝트의 시작을 내부적으로 승인받기 위한 목적으로 작성한다. 현재의 회계처리 기준과 현황, 제·개정 근거와 함께 문제점 또는 주요 쟁점을 제시하여 해당 회계처리 개선의 당위성을 검토한다. 이와 함께 과제 진행에 따라 산출되는 개정안, 보고서 등 산출물의 종류와 투입인력에 따라 예상되는 일정도 함께 제시한다. 향후 과제 진행을 위하여 과제와 관련되어 센터에서 추진했던 업무 연혁도 필요시 추가할 수 있다.

프로젝트 개요는 작성부터 검토, 승인까지 1개월 내외로 끝나는 것을 원칙으로 한다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(2) 팀 보고서(TP): 2개월 + 1개월

팀 보고서(TP)는 각 쟁점별 구체적인 개선방향을 검토하기 전 중간단계로 국가회계팀 내 의견수렴과 쟁점사항을 도출하기 위하여 담당 연구진에서 현황분석, 민간 및 해외 사례수집 등을 통해 이슈사항을 총망라한 팀 내부 회의자료로 사용하기 위해 작성한다. 연구진은 가능한 편의(bias) 없이 제기되었던 이슈사항을 종합·검토하여 제시하는 것을 원칙으로 하며, 필요시 국가회계팀 외 국가회계재정통계센터 내 결산교육팀 또는 재정통계팀과의 의견수렴절차도 진행할 수 있다.

팀 보고서는 착수일로부터 2개월의 기한을 두고 작성하며, 작성 후 팀 내 의견수렴은 2주 이내에 2회 이상 나누어 진행하며 결과보고 등 의견수렴 결과를 반영하는 작업을 포함하여 착수일로부터 3개월 내 종료한다.

(3) 쟁점보고서(DP): 3~6개월

쟁점보고서(DP)는 팀 내 의견수렴을 거쳐 구체적인 쟁점을 도출·분석하여 각 항목별 개선방향을 제시하는 것으로 과제의 전반적인 현황, 문제점 및 개선방안이 담긴 연구보고서 형태로 작성하여 외부에 공개하고, 레퍼런스 자료로 활용할 수 있도록 한다. 쟁점보고서는 성격 및 분량에 따라 착수일로부터 3개월에서 6개월의 기한을 두고 작성되며, 월별로 진행상황을 정리·요약하여 보고하는 절차를 추가한다.

쟁점보고서는 쟁점별로 구체적인 개선방향 또는 대안을 제시해야 하므로 과제와 관련된 외부 전문가 1~2명을 프로젝트 자문위원으로 선임하여 진행하는 것이 적절하다. 외부 전문가는 국가회계자문위원회 위원을 우선적으로 섭외되며, 과제와 연관성이 크다고 판단되는 전문가가 있는 경우 별도로 섭외할 수 있다. 외부 전문가 선임 시 연구진과의 TF를 구성하여 작성기간 동안 착수, 월별 중간보고, 마무리 등 최소 4회 이상 실무회의를 진행하는 것을 원칙으로 하며, 필요한 경우 자문보고서 작성 또는 제안 초안 작성 시점까지 TF를 연장하여 운영할 수 있다.

필요시 센터 내 연구진이 아닌 외부 연구용역을 위탁하는 방안도 고려할 수 있다. 과제의 수가 많아 연구진의 구성이 어려운 경우 또는 과제의 특성상 내부 연구진보

다 외부의 전문성이 높은 경우에 연구용역을 수행하며, 이 경우 용역기간은 착수일로부터 6개월을 원칙으로 한다. 연구용역 위탁 시 팀 보고서 단계까지 완성 후 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 프로젝트 개요 완성 단계에서 위탁할 수 있다. 팀 보고서 없이 위탁하는 경우 용역기간을 최대 2개월 연장할 수 있다.

쟁점보고서 완성 후 학회 발표, 세미나 개최, 뉴스레터 기고, 홈페이지 게시 등 다양한 방법으로 외부 공시를 수행하는 방안을 고려하여야 하며, 필요한 경우 기획재정부나 국가회계제도심의위원회에 송부하고 설명하는 절차를 진행할 수 있다.

(4) 자문보고서(CP): 1개월 + α

자문보고서(CP)는 쟁점보고서의 각 이슈별 대안들에 대하여 외부 의견수렴을 위한 보고서로 주요 쟁점에 대한 답변을 수렴할 수 있는 질문사항을 추가로 포함하여 작성한다. 이슈를 구분할 수 있거나 분량이 많은 경우 각 쟁점사항별로 혹은 전문 분야별로 분리해서 작성할 수 있다.

자문보고서를 통한 의견수렴 대상은 국가회계제도심의위원회 위원 및 국가회계자문위원회 위원을 필수로 하며, 특별히 대상을 한정하지 않고 해당 주제에 전문지식을 보유하고 있는 학회, 교수진, 회계단체 등과 이해관계가 있는 결산주체, dBrain 등 시스템관리자, 정보 이용자인 국회, 예결위 등 필요에 따라 폭 넓게 다양한 의견을 받는 것을 원칙으로 한다. 다양한 의견수렴을 위해 자문보고서에 대한 답변을 받는 형태는 회의 개최, 세미나, 이메일, 홈페이지 등 형식에 구애받지 않도록 하며, 자문보고서 작성은 1개월의 기한을 두되 의견수렴 기간은 별도로 한정하지 않도록 한다.

만일 자문보고서를 통한 의견수렴 과정에서 쟁점보고서에서 다루지 못했던 의견이 다수 제기되거나 하나의 쟁점에서 두 가지 이상의 대안이 하나로 수렴되지 않고 맞서는 경우에는 쟁점보고서를 재작성하여야 한다. 재작성하는 쟁점보고서에서는 자문보고서를 통한 의견수렴에 대한 내용이 포함되어야 하며, 삭제한 대안을 지지한 의견이 존재하였다면 이를 명시하여야 한다. 재작성된 쟁점보고서는 다시 자문보고서로 동일한 프로세스를 거치게 되며, 삭제할 대안이 없다는 연구진 판단을 거쳐 다음 단계로 진행한다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(5) 제안초안(PD): 3~6개월(차기년도)

제안초안(PD)은 기준개정안 또는 신설안을 포함하여 국가회계 제도개선 절차에 포함시킬 수 있도록 작성된 보고서로 국가회계제도심의위원회 안건 상정을 위한 목적으로 작성한다. 기획재정부 보고자료가 필수적으로 포함되며, 기준개정 또는 기준신설안의 논거, 장·단점 및 쟁점사항 중 선택되지 않은 대안에 대해서 서술하고, 국가회계기준 조항, 국가회계예규 문단뿐 아니라 향후 국가회계편람에 서술할 실무해설, 문단제정근거, 적용사례도 함께 작성한다.

제안초안은 국가회계기준 개선을 목적으로 작성하는 보고서이므로 기획재정부와 협의하여 기준개선 절차에 포함되도록 노력하여야 하며, TF 운영 시 완성된 제안초안은 센터의 개선요청 과제에 포함하여야 한다. 제안초안의 기획재정부 보고 시기는 국가회계개선 절차의 진행시기를 고려하여 가능한 상반기 내에 수행하는 것을 원칙으로 한다.

제안초안은 센터 내부적으로 확정된 보고서로서의 위상을 가지며 국가회계재정통계센터 소장의 승인을 득하여 외부에 공시한다. 제안초안의 국가회계제도개선 절차 외 수정은 원칙적으로 불가하며, 수정이 불가피할 경우 국가회계자문위원회 또는 이와 유사한 수준의 위원회를 개최하여 공식적인 절차를 거쳐 수정할 수 있다.

(6) 후속조치

센터가 제시한 제안초안이 국가회계 제도개선 절차 중에서 수정, 첨가 또는 삭제가 발생하는 경우, 일자, 사유 및 근거 등을 기록하여야 하며, 논의과정은 회의록으로 별도 관리한다. 여러 가지의 이슈 중 합의가 도출된 부분에 대해서는 제안초안을 수정하고 근거를 남겨놓음으로써 향후 동일한 논의가 반복되지 않도록 관리한다. 국가회계제도심의위원회 심의 과정에서 본 절차가 유효할 수 있도록 별도의 의결서 서명 등 기획재정부와 관련 절차를 협의하여야 한다. 단, 센터가 제시한 제안초안이 국가회계제도심의위원회(소위원회 포함)에 상정 이전에 수정 또는 삭제되는 경우는 합의가 도출된 것으로 간주하지 않는다.

제안초안이 1년 이상 제도개선 절차에 포함되지 않고 보류되는 경우 해당 보고서의 유효성 검토를 1개월간 수행하여 유지, 개선, 추가연구 및 폐지 등 향후 추진계획을 수립하여 매년 말 발행되는 연차보고서에 관련 내용을 담아 관리한다.

2. 2020년 진행과제

2019년에는 2020년 본격적인 국가회계기준 개선 프로젝트 수행을 위하여 시범적으로 몇몇 과제를 선정하여 진행하였으며, 세 가지 과제에 대하여 프로젝트 개요를 완성하였다. 일부 과제는 팀 보고서 작성도 수행하였으나, 체계적으로 이루어지지 않았다고 판단되는 바, 2020년에 팀 보고서를 재작성하고 팀 내 의견수렴 절차를 다시 수행하도록 결정하였다.¹⁾

(1) 융자회계처리지침 개정

국가는 민간과 달리 금리차익을 목적으로 하는 융자사업 이외에도 민간 금융시장을 통해 자금 조달이 어려운 저소득층, 농어민 또는 중소기업 등 재정상 취약계층을 대상으로 재정융자사업을 수행하는 경우가 있다. 국가의 재정융자사업은 정책적 목적에 따라 이루어지므로 이윤과 신용위험 등을 고려하여 금리를 책정하는 민간 시장의 방식을 따르지 않고, 정책적 목적과 사회적 효익에 따라 금리가 결정되는 경우가 존재하므로 융자사업의 금리가 국가가 조달하는 금리보다 낮은 경우가 발생하게 된다.

국가가 조달하는 금리보다 낮은 금리로 융자사업을 수행한다는 것은 실질적으로 국가가 정책목적을 위하여 융자를 실행하는 대상자가 부담하여야 하는 이자 등에 대하여 대신 부담하는 것과 같기 때문에 민간에서는 나타나지 않는 국가 특유의 거래로 볼 수 있으며, 이에 따라 이를 반영할 수 있는 국가 특유의 회계기준이 필요하다.

1) 다음은 2020년 진행과제에 대해 간략히 서술하였으며, 주요쟁점 등 상세내용은 ‘IV. 프로젝트 개요서’를 참조

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

미국, 캐나다 등 발생주의를 도입한 국가들은 이러한 저리융자사업의 특수성을 반영한 회계기준을 규정하고 있으며, 우리나라에서도 「국가회계기준에 관한 규칙」 제 45조와 「융자회계처리지침」을 통해 이를 규정하고 있다. 국가회계에서는 금리를 기준으로 조달금리보다 높은 금리로 융자사업을 수행하는 경우에는 “일반융자금”으로, 낮은 금리로 융자사업을 수행하는 경우에는 “저리융자금”으로 정의하며 각각 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」과 「융자회계처리지침」으로 별도의 지침을 적용한다.

그러나 現 「융자회계처리지침」은 적용범위를 ‘국가회계실체가 유효이자율보다 낮은 이자율로 융자를 제공하는 사업’으로 정의하여 제정 취지의 해석상 논란이 발생하고, 변동금리조건에 따른 금리 변경 시 일반융자금과 저리융자금 계정대체 등 실무상 제기되는 이슈에 대한 회계처리에 충분한 근거를 제시하지 못하는 등 개정 필요성이 제기되어 왔다.

더불어 채권관리 측면의 위험을 포함하고 있는 채무불이행에 따른 회수불능위험과 저리융자사업의 정책보조효과만을 나타내는 금리보조에 따른 손실부담은 전혀 다른 정책정보라는 점에서 양자를 구분하여 재무제표에 공시하여야 한다는 의견이 제기되기도 하였으며, 국가의 재정융자사업은 그 금리가 조달금리보다 높다고 하더라도 수혜자 기준으로는 시장금리보다 낮게 융자가 수행된 것이라면 국가가 수혜자의 채무불이행효과를 부담한 것으로 보조효과를 산출하여야 한다는 의견도 제시되었다. 다시 말해 정책적 목적이 동일함에도 불구하고 개개인의 금리에 따라 평가방법 및 재무제표의 표시가 상이하게 적용되는 현재의 기준에 문제가 있다는 의견이다.

상기 문제점들을 개선하기 위하여 2015년부터 국가회계제도개선TF 등을 통해 지속적으로 개정 및 논의를 수행하였으나, 일부개정으로는 한계가 존재하였으며, 연구 및 논의의 기한문제로 개선점을 찾지 못하였다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 우선 「융자회계처리지침」의 제정 취지를 국가가 수행하는 융자사업에 대하여 융자보조효과, 즉 융자사업의 원가를 정확히 산정하고 표시하고자 함을 명확히 하고, 그에 따라 현행 지침의 문제점 등을 총괄적으로 검토하여 「국가회계기준에 관한 규칙」 일부개정안 및 「융자회계처리지침」의 전부개정안을 산출하는 것으로 한다.

(2) 재무보고 개선

「국가회계법」은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 제정되었다. 「국가회계법」 제14조에 따른 결산보고서는 결산개요, 세입세출결산, 재무제표 및 성과보고서로 구성되어 있으며, 기획재정부는 발생주의 회계기준의 도입 이후(2011년) 지속적으로 국가의 재정활동 관련 재무정보를 재무제표 형태로 국회에 제출하고 있다. 재무제표는 재정상태표, 재정운영표 및 순자산변동표로 구성되며 재무제표에 대한 주석을 포함하며, 부속서류로는 필수보충정보와 부속명세서로 한다.

재무제표는 국가의 재정활동에 직접적 또는 간접적으로 이해관계를 갖는 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고, 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 재무제표는 국가가 공공회계책임을 적절히 이행하였는지를 평가하는 데 필요한 국가의 재정상태 및 그 변동과 재정운영결과에 관한 정보, 국가사업의 목적을 능률적, 효과적으로 달성하였는지에 관한 정보 및 예산과 그 밖에 관련 법규의 준수에 관한 정보를 제공하여야 한다.

그러나 정비되지 않은 결산보고서 체계, 예산결산과의 연계성 미흡 등에 따라 자산·부채의 규모 측정 외에는 충분히 활용되지 않고 있다. 매년 결산보고서가 작성되어 언론에 보도되고, 국회에 제출되지만 국가 전체의 자산·부채의 규모, 연금충당부채의 증가 정도 이외에는 이슈화되지 않으며, 발생주의 도입 당시 기대효과로 제시되었던 체계적 재정운영 분석이나 원가를 활용한 성과중심의 책임행정체계 구축 등이 이루어지지 않는 현실에 직면해 있다.

현행 예산편성과 성과평가, 재정건전성 관리 등 기존 재정제도들은 현금주의 세입세출정보를 기반으로 운영되고 있기 때문에, 이해하기 어려운 발생주의 정보를 활용하는 것에 대한 필요성은 낮은 반면 부담이 큰 것은 사실이다. 발생주의 재무정보를 활용하기 위해서는 산출되는 재무정보에 대한 충분한 이해가 필요하며, 이를 활용 가능한 형태로 가공하기 위한 산출비용이 소요되기 때문에 업무를 수행하는 각 중앙관서 또는 결산을 분석하는 정부, 국회 등 정보이용자가 개별적으로 활용방안을 찾는 것도 쉽지 않다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

따라서 본 프로젝트의 목적은 발생주의 재무정보의 활용을 위한 기초자료인 국가결산보고서 중 특히 재무제표 관련 재무보고 프로세스 개선을 모색함으로써 정보이용자가 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하는 데 있다. 결산보고서의 체계 정비, 예산결산과의 연계성 강화, 정보이용자의 접근성 강화를 통해 재무제표의 국회 제출 10년차(2011~2020년)를 맞이하여 정보이용자에게 유용한 정보를 제공한다는 결산보고서의 본연의 목적을 이룰 수 있도록 하는 데 의의를 둔다.

(3) 연금 회계처리 개선

「국가회계기준에 관한 규칙」 제44조(연금충당부채 및 보험충당부채의 평가)에 따라 연금충당부채는 기획재정부장관이 따로 정하는 방법으로 평가하도록 위임되어 있다. 이에 따라 2011년 8월 「연금회계준칙」과 2012년 초 「연금회계평가 및 공시지침」이 마련되어 2011회계연도부터 연금충당부채를 국가재무제표에 처음 인식하였다.

2014년 지침 체계가 개편되면서 준칙이 사라지고 「연금 회계처리지침」으로 일원화되며, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’) 및 국민연금 등 우리나라의 4대 연금의 회계처리를 규정하고 있다. 「연금 회계처리지침」은 크게 연금충당부채를 인식하는 공무원연금·군인연금과 연금충당부채를 인식하지 않는 사학연금·국민연금으로 구분할 수 있다.

공무원연금과 군인연금은 국가에 근로를 제공하고 받는 급여 성격으로 보아 민간의 퇴직급여와 유사한 회계처리를 적용하여 충당부채를 인식하고 있으며, 사학연금과 국민연금은 국가의 근로자가 아니므로 국가가 사회보장정책의 일환으로 노후소득보장을 위한 연금을 제공하는 제도로 비교환거래의 하나로 간주하여 해외 주요국(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등)의 회계처리를 참고하여 별도의 충당부채를 인식하지 않고 미지급금만을 부채로 인식하도록 규정하였다.

이와 더불어 4대 연금 모두 국가재정의 상당 부분을 차지하고 미래 재정건전성에 많은 영향을 끼치는 점을 고려하여 필수보충정보로 연금보고서를 작성하도록 하였다. 연금보고서는 연금사업의 개요, 기금의 구성과 운용사항, 주요통계를 공통사항으로 하고, 공무원·군인연금은 연금충당부채의 평가 방법과 결과를, 사학·국민연금은 장기재정추계의 결과를 추가적으로 공시하도록 규정하였다.

그러나 연금충당부채를 최초 인식하고 공시한 지 8회계연도가 지난 지금 많은 논란이 발생하고 있다. 2018년 기준 연금충당부채 금액이 939.9조원으로 재무제표상 부채(1,682.7조원)의 절반 이상을 차지하는 상황에서 재정건전성에 대한 이슈와 더불어 2013년 이후 5년간 343.6조원이 증가한 연금충당부채 금액에 대한 적정성 또는 신뢰성, 연금충당부채 금액과 재정건전성과의 상관관계 등 금액에 대한 해석에 관한 논란이 매년 되풀이되고 있다. 2018회계연도 국가결산 발표 이후 일주일간 국가결산 관련 기사 중 연금충당부채에 대한 기사가 70% 이상을 차지할 정도로 국가재정에 대한 논란이 연금충당부채에 매몰되는 현상도 나타나고 있다.

<표 II -1> 2020년 진행과제별 주요 쟁점

과제명	주요쟁점	이슈사항
융자 회계처리 지침 개정	지침 적용범위	국가의 융자는 모두 정책목적으로 보조효과가 존재
	융자보조효과와 구분	금리보조효과와 신용보조효과와 분리
	융자보조효과 후속측정	변동이자율 조건 또는 국고채금리 인하 시 회계처리
	일반융자금 공시사항	저리융자금 대비 부실한 일반융자금 공시사항
재무보고 개선	재정상태표 간소화	해외국가(30여개)에 비해 과도한 공시 과목(97개)
	재정운영표 간소화(분야별, 부처별)	공시과목, 프로그램, 부처 수 등에 따른 간소화 필요
	성질별 재정운영표 주재무제표화	성질별 정보 역시 중요함에도 필수보충으로 제공
	주석 등 공시항목 점검	부속명세서에서 대다수 계정과목 정보 제공
	계정과목 통합·분리	인쇄비(0.2조원)와 보조비(182조원)가 동일레벨로 공시 공무원연금비용(41조원), 지방재정교부금(49조원) 미공시
	예산 연계성 강화	공무원 등 정보이용자에게 친숙한 용어 사용
	결산개요 개선	현금결산에 비해 양이 적고 지표 해석이 부족
	다시 쓰는 재무제표 발간	20페이지 내외로 재무정보를 제공하는 책자 발간
연금 회계 처리 개선	산정 대상 가입자	지방직, 국가교육직 총당부채 산정대상 포함 여부
	최적의 가정·할인율	최적의 가정에 대한 해석, 할인율 결정 방안
	연금보고서 표준화·간소화	4대 연금의 연금보고서 표준화 & 요약본 공시
	연금 관련 공시 강화	주석에 연금과 관련된 내용이 부실
	사회보장급여 성격 분리	국민연금 가입이 불가능한 공무원·군인연금의 성격
	국민연금 회계처리	국민연금기금의 부채 인식, 운용자산 별도 공시 등
	사회보장성 지출 분리	국민연금, 산재보험, 고용보험의 IPSAS 42 도입 여부

출처: 저자 작성

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

이와 더불어 국가의 근로자에게 근로를 제공받아 지급하는 급여 성격으로 연금을 지급하므로 연금충당부채를 인식한다는 퇴직급여 성격이라는 현 기준에 대해서도, 지방직 또는 교육직 공무원에 대한 국가 근로자 여부, 기여금을 납부하는 연금제도를 온전히 퇴직급여로 볼 수 있는지에 대한 논란 등 근본적인 회계처리 적정성에 대한 의견도 계속 제기되고 있다. 또한 시기적으로 국민연금에 대한 법 개정예 따른 국가의 지급의무 규정 신설에 대한 논의, IPSAS(국제공공부문회계기준)의 사회보장급여(Social Benefits) 제정이 이루어지는 등 국가의 사회보장성 지출에 대한 회계처리 기준이 제정되어야 하는 시점으로 볼 수 있다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 현재 논란이 되고 있는 이슈들을 분석하고 회계처리를 검토하여, 연금충당부채 인식 및 산정에 대한 근본적인 기준을 세워 국가재무제표에 인식하고 정보이용자에게 공시하는 데 가장 목적적합한 기준을 마련하는 데 있다. 이를 위하여 현재 가장 논란이 많은 공무원·군인연금의 이슈들은 물론 국민연금과 사학연금, 필요시 성격이 유사한 사회보장급여(ex. 고용보험, 산재보험 등)까지 함께 검토하여 일관적인 기준으로 회계처리를 수행할 수 있도록 하는 데 의의를 둔다.

3. 외부공시

국가회계재정통계센터는 국가회계기준 개선 프로젝트를 진행하기 위하여 2019년 센터 홈페이지 리뉴얼을 통해 프로젝트와 관련된 진행상황을 공시하고 진행 단계별 보고서를 공시할 수 있도록 하였다. 2020년 프로젝트 계획이 확정되는 대로 홈페이지에 보고서를 업로드할 예정이며, 각 진행단계별 보고서가 산출될 때마다 업데이트가 이루어질 예정이다.

홈페이지 공시와는 별개로 센터가 진행하는 과제에 대한 이해를 돕고 향후 의견수렴 대상의 확대를 위하여 뉴스레터를 통해 과제의 주요 이슈나 쟁점사항 등을 소개하고 있다. 2019년에도 「융자회계처리지침」에 대하여 1분기와 2분기 기고를 통해 개략적인 현황과 이슈를 소개한 바 있다. 뉴스레터는 국가회계재정통계센터의 홈페이지(<https://gafsc.kipf.re.kr/>)에서 신청 가능하다.

[그림 Ⅱ -1] 국가회계기준 개선 프로젝트 홈페이지 공시 화면(준비중)

주요진행과제

• 현재 개선을 위한 절차를 진행하고 있는 주요 과제이며, 과제별로 단계별 진행상황을 확인할 수 있습니다.

과제명	진행단계			
	프로젝트브리프	쟁점보고서(DP)	자문보고서(CP)	제안초안(PD)
융자회계처리지침	2019년 2월			
연금 회계처리 개선	2019년 4월			
재무보고 개선	2019년 9월			
원가 집계단위 세분화				

KIPF 한국조세재정연구원

**국가회계 재정통계
NEWS LETTER.**



Government Accounting and Finance Statistics Center

국가회계는 투명하게! 재정통계는 정확하게!

출처: 국가회계재정통계센터 홈페이지(<https://gafsc.re.kr/>)

Ⅲ. 향후 진행과제



Ⅲ

향후 진행과제

2020년에는 앞서 살펴본 3개의 과제로 프로젝트가 시작되며, 이후 외부 요청과 내부 논의 등을 거쳐 향후 진행과제를 결정하게 된다. 다음은 현재까지 이슈가 제기되었거나 내부에서 개선 필요를 요청한 과제들을 카테고리별로 구분한 것이며, 향후 추가되거나 변경될 수 있다. 아래 진행과제들을 보완하여 매년 말 발행 예정인 연차 보고서에 공시하여 지속적인 업데이트와 외부 의견수렴을 받을 수 있도록 할 예정이다.

1. 회계기준 체계 확립

(1) 국가회계개념체계 제정

국가회계개념체계가 별도로 제정되지 않고 「국가회계 기준에 관한 규칙」에 일부 개념체계와 관련된 내용이 수록된 상황으로 기준에 대한 해석 시 기준이 될 만한 근거가 부재하다(ex. 국가통합 vs 개별회계실체). 또한 정보이용자의 정의나 예시가 없고, 측정기준을 나열하고 있으나 이에 대한 배경이나 도출근거가 존재하지 아니한다.

따라서 우리나라 재무보고의 목적에 맞는 개념체계의 제정이 필요하며, 제정 시 현재 「국가회계기준에 관한 규칙」에 서술되어 있는 규정의 삭제 여부, 개념체계의 법적 위상, 포괄범위 및 지방정부 또는 민간의 기준과의 관계 등 폭 넓은 고려가 필요하다.

(2) 국가회계처리지침 간 통합·분리

현재 제정되어 있는 22개 「국가회계처리지침」(국가회계예규)은 일반기업회계기준과 유사한 분류로 재무제표의 표시, 통합, 계정과목 구분 및 사업별(특수) 지침으로 구분된다. 이에 따라 교환수익, 비교환수익 및 비용에 대하여 각각 별도의 지침이 존재하

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

고 상대적으로 금액이 적은 재고자산, 퇴직급여충당부채 등은 「기타의 자산과 기타의 부채 회계처리지침」에 포함되어 있다.

하지만 국가가 지출하는 비용의 성격도 교환과 비교환으로 구분할 수 있으며 양자는 교환수익과 비교환수익의 구분과 유사하므로 교환거래와 비교환거래로 구분하여 지침을 두 개로 구분하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 특히 비교환거래의 경우 국가의 특수성이 반영되는 지침이므로 보다 정교하게 정비되어야 할 필요가 있으며, 특히 계속 이슈가 되고 있는 대가 없이 수행하는 국가의 의무에 대한 부채 인식을 규정하여야 한다.

또한 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」이 존재함에도 불구하고 계정과목으로 분류되어 타 지침에서 서술되어 있는 현재의 상황 역시 개선이 필요하다. 본 과제에서는 이와 같은 사례를 모두 발굴하여 검토하여 개선안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

(3) 국가회계예규 하위 기준체계 정비

현재 편람을 통하여 예규 문단별로 실무해설, 문단제정근거 등을 제공하고 부록 형태로 계정과목 해설서를 첨부하고 있다. 하지만 실무해설과 문단제정근거뿐 아니라 실무적용서(IG)도 혼재되어 있고 계정과목 해설서 성격의 내용도 본문으로 규정되어 있는 등 일관성이 결여되어 있다. 본 과제에서는 실무해설, 문단제정근거, 실무적용서 등의 용어를 정비, 정의하고 예규 하위 개념의 위상을 규정하는 것을 목적으로 한다.

2. 목적적합하고 신뢰성 있는 재무보고 수행

(1) 원가정보 세분화

예산 단위는 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업으로 구분되며, 원가는 현 기준상 프로그램 수준으로 집계되고 있다. 하지만 내부목적으로 사업에 대한 평가

나 원가정보의 산출은 단위사업 또는 세부사업 단위로 정보가 필요한 경우가 대다수로 발생주의 정보 활용을 위해서는 원가정보가 단위사업 또는 세부사업까지 나타날 필요가 있다. 이에 따라 원가 집계단위 세분화 기준을 마련하고 디브레인 시스템상 구현이 가능하도록 정비하며, 원가정보에 대하여 외부공시 여부에 대한 검토가 필요하다.

(2) 교육부 산하 국립대학 회계처리

2016년 시행된 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」에 따라 국립대학의 일반회계와 기성회계가 대학회계로 통합되었고, 이에 따라 교육부 일반회계로 귀속되던 국립대학의 일반회계는 대학회계로 일원화되었다. 이러한 법률 개정으로 기획재정부는 회계적 검토를 통해 대학회계가 별도의 실체가 아닌 국가회계실체, 즉 교육부 일반회계에 귀속되는 것으로 판단하고 예산 귀속 여부와는 별개로 통합 회계처리가 필요하다고 해석하였으나, 회계연도가 상이하고 시스템상의 문제로 잘 이루어지지 않고 있다.

본 과제에서는 관련 법령의 검토와 실제 중앙정부와 국립대학 간의 현금흐름과 회계처리를 검토하고 실질에 맞는 회계처리를 수행하기 위한 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.

(3) 측정

現 국가회계기준은 ‘취득원가’를 적용하는 것을 원칙으로 하며, 특정 상황에서만 다른 측정기준을 인정하고 있다. 유가증권을 투자목적으로 취득하는 경우에만 공정가치로 평가하며, 사회기반시설을 공정가치로 재평가할 수 있다.

이러한 특정 상황에 대해서 근거나 배경이 설명되어 있지 않고 단순 나열되어 있어 새로운 상황에 대한 해석이 모호한 경우가 존재한다. 따라서 측정 관련 별도 지침을 마련하는 방안을 검토하고, 회계실체의 특수성을 반영하는 방안, 그리고 재평가의 범위와 측정기준에 대한 재검토를 수행할 필요가 있다.

3. 민간 기준과의 정합성 제고

(1) 금융자산과 금융부채 회계처리지침 개선

현재 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」에서는 금융자산과 부채의 분류, 인식, 측정 및 제거 등 회계처리의 세부사항을 규정하고 있다. 이에 대하여 민간 기준과의 정합성 제고를 위하여 공시, 표시 및 인식과 측정으로 예규를 분할하고, 공정가액 평가 규정 등 K-IFRS 또는 IPSAS와의 정합성을 검토하여야 한다는 주장이 제기되었다.

금융자산을 몇백조원 보유하고 있는 국가의 재무정보를 정확히 보여주기 위해서는 민간 기준과의 정합성 제고가 필요하다는 의견과 금액은 크지만 실질적으로 국민연금기금 등 몇몇 회계실체에서 보유하고 있는 투자자산이 대다수이고 그 이외에는 정책자금이기 때문에 특수성이 필요하다는 의견이 대립하고 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

(2) 거래실질이 같은 회계처리 정비

우체국예금과 주택청약예금, 임차계약과 리스는 모두 거래의 실질이 동일하지만 국가회계기준상 그 회계처리가 상이하다. 본 과제에서는 이러한 사례를 검토하여 동일한 거래 실질에는 동일한 회계처리가 이루어질 수 있도록 개선하는 데 그 목적을 둔다.

(3) 보고기간 후 사건 회계처리지침 마련

국가회계기준에서는 보고기간 후 사건에 대한 별도의 기준이 없어 기획재정부의 해석에 따른 규정을 적용하고 있다. 재무제표의 발행 승인일을 ‘개별 국가회계실체가 기획재정부에 재무제표를 제출하는 날(2019년의 경우 2월 11일)’로 해석하여 적용하였는데, 날짜의 정당성 여부의 검토도 필요하지만 결산의 편의 등을 이유로 기준을 해석하는 것을 막기 위해서 공인된 지침의 제정이 필요하다.

당 지침에서는 일반적인 기준과 차이를 두는 근거, 재무제표 발행 승인일 규정, 감사원 또는 국회의 재무제표 수정 가능 여부 등을 포함하여야 한다.

4. 재정관리 의사결정에 활용 가능한 재무정보 산출

(1) 예측 재무제표 작성

국회의 현금주의 결산 심사방식은 예산과 대비하여 결산 시 얼마나 차이가 발생하였는지, 차이 발생 원인은 무엇인지, 그 원인은 정당한 것인지 등의 방식으로 수행된다. 예산 정보를 활용하여 국가통합 단위 예측 재무제표를 작성함으로써 이슈사항에 대하여 선제적으로 대응이 가능하고 결산과의 차이 원인 분석으로 특이사항 발굴이 가능할 것으로 기대된다.

본 과제에서는 국가통합단위와 3개의 중앙부처 2개의 기금을 대상으로 예측 재무제표 산출 모델을 제시하고, 과거 5개년의 차이 원인 분석 보고서를 산출하는 것을 목적으로 한다.

(2) 계정과목 분석 Brief(가칭) 발간

분기별 1개의 특정 계정과목(ex. 연금충당부채, 재평가이익 등)에 대하여 관련 기준, 발생주의 도입 이후 금액 변동 내역, 변동 원인에 대한 설명 등을 담은 8페이지 내외의 Brief를 발간하여 정보의 충실성을 담보하고 정기적으로 발간하여 관심도를 제고하는 방안을 검토한다.

Ⅳ. 프로젝트 개요서



IV

프로젝트 개요서

프로젝트명: 융자회계처리지침 개정

제안자: 선임연구원 진태호

선임연구원 이명인

1. 프로젝트 목적

국가는 민간과 달리 금리차익을 목적으로 하는 융자사업 이외에도 민간 금융시장을 통해 자금 조달이 어려운 저소득층, 농어민 또는 중소기업 등 재정상 취약계층을 대상으로 재정융자사업을 수행하는 경우가 있다. 국가의 재정융자사업은 정책적 목적에 따라 이루어지므로 이윤과 신용위험 등을 고려하여 금리를 책정하는 민간 시장의 방식을 따르지 않고, 정책적 목적과 사회적 효익에 따라 금리가 결정되는 경우가 존재하므로 융자사업의 금리가 국가가 조달하는 금리보다 낮은 경우가 발생하게 된다.

국가가 조달하는 금리보다 낮은 금리로 융자사업을 수행한다는 것은 실질적으로 국가가 정책목적을 위하여 융자를 실행하는 대상자가 부담하여야 하는 이자 등에 대하여 대신 부담하는 것과 같기 때문에 민간에서는 나타나지 않는 국가 특유의 거래로 볼 수 있으며, 이에 따라 이를 반영할 수 있는 국가 특유의 회계기준이 필요하다.

미국²⁾, 캐나다³⁾ 등 발생주의를 도입한 국가들은 이러한 저리융자사업의 특수성을 반영한 회계기준을 규정하고 있으며, 우리나라에서도 「국가회계기준에 관한 규칙」 제45조와 「융자회계처리지침」을 통해 이를 규정하고 있다. 국가회계에서는 금리를

2) SFFAS No.2: Accounting for Direct Loans and Loan Guarantees

3) CICA Handbook PS 3050: Loans Receivable

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

기준으로 조달금리보다 높은 금리로 융자사업을 수행하는 경우에는 “일반융자금”으로, 낮은 금리로 융자사업을 수행하는 경우에는 “저리융자금”으로 정의하며 각각 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」과 「융자회계처리지침」으로 별도의 지침을 적용한다.

그러나 現 융자회계처리지침은 적용범위를 ‘국가회계실체가 유효이자율보다 낮은 이자율로 융자를 제공하는 사업’으로 정의하여 제정 취지⁴⁾와의 해석상 논란이 발생하고, 변동금리조건에 따른 금리변경 시 일반융자금과 저리융자금 계정대체 등 실무상 제기되는 이슈에 대한 회계처리에 충분한 근거를 제시하지 못하는 등 개정 필요성이 제기되어 왔다.

더불어 채권관리 측면의 위험을 포함하고 있는 채무불이행에 따른 회수불능위험과 저리융자사업의 정책보조효과만을 나타내는 금리보조에 따른 손실부담은 전혀 다른 정책정보라는 점에서 양자를 구분하여 재무제표에 공시하여야 한다는 의견이 제기되기도 하였으며,⁵⁾ 국가의 재정융자사업은 그 금리가 조달금리보다 높다고 하더라도 수혜자 기준으로는 시장금리보다 낮게 융자가 수행된 것이라면 국가가 수혜자의 채무불이행효과를 부담한 것으로 보조효과를 산출하여야 한다는 의견도 제시되었다. 다시 말해 정책적 목적이 동일함에도 불구하고 개개인의 금리에 따라 평가방법 및 재무제표의 표시가 상이하게 적용되는 현재의 기준에 문제가 있다는 의견이다.

상기 문제점들을 개선하기 위하여 2015년부터 국가회계제도개선TF 등을 통해 지속적으로 개정 및 논의를 수행하였으나, 일부개정으로는 한계가 존재하였으며, 연구 및 논의의 기한문제로 개선점을 찾지 못하였다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 우선 「융자회계처리지침」의 제정 취지를 국가가 수행하는 융자사업에 대하여 융자보조효과, 즉 융자사업의 원가를 정확히 산정하고 표시하고자 함을 명확히 하고, 그에 따라 현행 지침의 문제점 등을 총괄적으로 검토하여 「국가회계기준에 관한 규칙」 일부개정안 및 「융자회계처리지침」의 전부개정안을 산출하는 것으로 한다.

4) 조달이자율보다 낮은 이자율로 융자를 수행하였을 경우 발생하는 융자사업의 보조원가 산출

5) 예결위 전문위원 검토보고서(2012. 8)

2. 프로젝트 개요

(1) 융자회계처리지침의 구성 및 내용

「국가회계기준에 관한 규칙」 제45조의 제1항 및 3항은 융자보조원가충당금의 평가 방법을 규정하고 있다. 이에 따르면 융자보조원가충당금은 융자사업에서 발생한 융자금 원금과 추정 회수가능액의 현재가치와의 차액으로 평가하며, 세부 회계처리지침에 관하여는 기획재정부장관이 정하도록 명시하고 있다.

이에 따라 국가회계예규로 「융자회계처리지침」을 규정하고 있으며, 동 지침에는 융자보조원가충당금의 인식, 상각 및 평가에 대한 세부사항과 융자금의 조정, 매각 및 대손 발생 시의 회계처리, 관련 수익과 비용의 인식 및 재무제표 공시에 대해 구체적으로 명시하고 있다.

「융자회계처리지침」은 국가가 조달금리보다 낮은 금리로 융자사업을 수행하는 경우 적용하기 위하여 규정되었다. 국가가 부담하는 금리 차이는 실제 정책적 목적으로 현금을 보조해준 것과 동일하므로 이러한 융자보조효과를 측정하여 비용으로 인식함으로써 융자에 대한 비용을 정확히 반영하는 것을 목적으로 한다.

1) 최초 인식

저리로 융자를 실행한 저리융자금의 가치는 장부의 가치와 실제의 가치가 같지 않다. 이는 국가가 정책목적으로 자금을 조달한 금리보다 낮은 금리로 융자를 실행하기 때문으로 이자보전과 신용위험에 대해서 원가가 발생하며, 이를 산출하기 위해 저리융자금의 ‘원금(장부가액)’과 ‘① 추정 회수가능액의 ② 현재가치(실제의 가치)’를 비교하여 그 차액만큼 융자보조원가충당금을 인식한다.

- ① 추정 회수가능액은 저리융자금의 원리금, 차입자의 채무불이행 예상액 및 기타 융자금 관련 직접비용을 고려하여 융자 종류별로 추정하며, 채무불이행 예상액을 추정할 때에는 과거 융자의 채무불이행 실적, 융자 회수에 영향을 주는 현

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

재 및 미래의 경제적 상황, 차입자의 재무상태, 용자에 대한 담보물의 가치 및 그 변화 등을 모두 고려하여 합리적으로 추정한다.

- ② 현재가치를 산출하는 이자율은 국채이자율을 사용하는 것을 원칙으로 하며, 만일 해당 용자사업을 위해 직접적으로 조달된 재원이 있는 경우 해당 재원의 조달이자율을 적용할 수 있다. 국채이자율을 원칙으로 한 것은 국가는 일반적으로 예산으로 재원을 조달하고 용자사업을 위해 재원이 사용되지 않았다면 국가 전체 수준에서 국채 발행이 재원조달액만큼 감소했을 것이라고 판단하였기 때문이다.

국가가 저리로 용자금을 1,000원 실행하고, 추정 회수가능액의 현재가치가 900원이라고 가정하였을 때 회계처리는 다음과 같다. 용자보조원가충당금 100원에는 금리보조효과와 채무불이행 예상에 따른 위험이 모두 포함되어 있다. 인식한 용자보조원가충당금은 해당 저리용자금에서 차감하는 형식으로 재정상태표에 표시한다.

차) 저 리 용 자 금 1,000	대) 국 고 금 1,000
용 자 보 조 비 용 100	용 자 보 조 원 가 충 당 금 100

2) 상각

인식한 용자보조원가충당금은 유효이자율법에 따라 상각한다. 구체적인 산출방법은 직전 회계연도말 저리용자금 장부가액(900원)에서 저리 용자금 실행 시 적용한 유효이자율(국채이자율, 3%로 가정)을 곱해서 유효이자금액을 산정(27원=900원×3%) 하고, 저리용자금 원금(1,000원)에 표면이자율(실제 이자율, 1%로 가정)을 곱해 명목이자액(10원=1,000원×1%)을 산정한다. 유효이자금액(27원)과 명목이자액(10원)의 차액(17원=27원-10원)이 당기 용자보조원가충당금 상각액이며, 이를 명목이자액과 함께 이자수익으로 인식한다.

차) 용 자 보 조 원 가 충 당 금 17	대) 저 리 용 자 금 이 자 수 익 27
국 고 금 10	

3) 평가

저리융자금의 조기상환, 채무불이행, 체납 및 회수 등에 따라 융자보조원가충당금은 조정될 수 있으며, 이를 반영하기 위해 매년 재정상태표일을 기준으로 평가하여야 한다. 융자보조원가충당금 변경 시 변경액은 평가 시점에 변경된 순현금유입액을 재추정하여 융자 실행 시 사용한 이자율로 할인하여 현재가치를 산출한 후 현재 저리융자금 원금과 비교하여 산출한다.

순현금유입액의 현재가치가 850원으로 산출되었다면, 현재 저리융자금 원금(1,000원)과의 차액이 융자보조원가충당금(150원=1,000원-850원)이며, 평가 전 융자보조원가충당금(83원=100원-17원)과의 차액(67원=150원-83원)을 추가로 융자보조원가충당금으로 인식한다.

차) 융 자 보 조 비 용	67	대) 융 자 보 조 원 가 충 당 금	67
----------------	----	----------------------	----

4) 제거

저리융자금의 매각에 따른 매각이익이나 매각손실은 매각된 저리융자금의 장부가액에서 순매각액을 뺀 금액으로 하며, 매각이익이나 매각손실은 당기 융자보조비용에서 더하거나 뺀다.

저리융자금이 당기말 900원에 매각된 경우 매각이익은 50원(900원-(1,000원-150원))이 발생하며, 이는 당기의 융자보조비용에서 차감한다.

차) 국 고 금	900	대) 저 리 융 자 금	1,000
융 자 보 조 원 가 충 당 금	150	융 자 보 조 비 용	50

5) 공시

2018년 말 현재 보건복지부, 국가보훈처 등 총 20개의 부처가 저리의 재정융자사업을 실시하고 있으며, 중소벤처기업부에서 제공하는 창업초기기업육성자금이나 개

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

발기술사업화자금, 보건복지부의 보육시설 자금 대여, 농촌진흥청의 주거환경개선사업 자금 등이 이에 해당한다.

이와 관련하여 국가 재무제표 주석으로 공시하고 있는 용자조건, 용자사업의 규모, 용자보조비용 등은 다음과 같다(출처: 기획재정부, 『국가결산보고서』).

① 용자 조건(일부)

부처	용자사업명	사업내용	용자대상	이자율(%)	용자기간
기획재정부	외화대출(단기) 외 40건	해외건설·플랜트수주 시설재 등 수입자금 등	외국환은행 등	0.0~7.3	1개월~10년 등
교육부	사립학교 환경 개선 자금용자 외 2건	사학시설자금 용자사업 등	사립유치원, 사립대학교 (원격 등) 등	0.0~3.0	10년 범위 내에서 학교의 특성에 따라 자율선택 등
통일부	민족공동체회복지원 (유상) 외 4건	경제협력기반을 조성하는 공공사업자(개성공업지구관리위원회 등) 대출 등	개성공업지구 관리위원회 등	0.0~4.9	5년 거치 10년 분할상환 등
국방부	학자금대부사업 외 1건	본인 및 자녀 학자금 대부 등	현역 및 군무원 등	0.0	2년 거치 4년 상환 등
인사혁신처	대여학자금	공무원 본인 및 자녀 학자금 대여	공무원연금법 적용 대상 재직공무원	0.0	졸업 후 2년 거치 3~4년 분할상환
문화체육관광부	관광산업 융자지원 외 4건	관광사업체 건설 및 개보수 자금 지원, 관광사업체 운영 자금지원 등	관광진흥법에 의한 관광사업체 등	1.0~3.0	4(5)년 거치 5(7~8)년 분할상환 등
...	...	...	...	...	...

② 용자사업의 규모

(단위: 원)

구 분	금 액	
	당기말	전기말
용자금	87,423,382,677,901	84,964,126,025,123
(용자보조원가총당금)	(7,620,820,078,196)	(7,638,305,015,816)
합 계	79,802,562,599,705	77,325,821,009,307

③ 융자보조비용

(단위: 원)

구분	당기	전기
융자보조비용	1,173,898,049,312	1,015,112,116,733

(2) 주요 쟁점

과거 국가회계제도 개선 TF에서 검토된 과제들을 토대로 도출한 주요 쟁점사항은 「융자회계처리지침」의 적용범위, 융자보조효과의 구분, 융자보조효과의 후속 측정 등이다. 연구진은 쟁점사항의 현황 및 문제점을 검토하고 대내외 의견을 수렴하여 「융자회계처리지침」의 개선방향을 설정하고자 한다.

① 「융자회계처리지침」 적용범위

(1안) 현행 유효이자율을 조달이자율로 수정하여 지침 내, 지침 간 상충되는 부분을 해소하고, ‘융자 실행 당시’라는 문구를 추가하여 향후 변동금리조건 등에 따라 금리가 변동되는 경우에도 계정대체 없이 하나의 지침만을 적용할 수 있도록 적용범위를 명확화

(2안) 융자금의 회수가능가액을 조달이자율로 할인하여 산정한 현재가치를 융자금의 원금과 비교하여 회수가능가액이 원금보다 적을 경우 「융자회계처리지침」을 적용하도록 규정하는 것이 「융자회계처리지침」의 취지를 가장 잘 구현할 수 있음. 1안과 같이 설정할 경우 저리 융자 여부는 금리보조효과로 판단하는 반면 보조효과의 산정 결과값은 신용보조효과까지 포함하여 산출되는 불일치의 문제가 발생

(3안) 국가의 융자사업은 정책적 목적으로 수행하는 것이 대부분으로 기금 및 특별회계의 근거법령에 따라 제공하였는지 여부에 따라 판단하는 것이 가장 적절함. 단, 이 경우 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」의 개정이 불가피하며, 전체 융자금을 하나의 지침 내에서 규정하면서 ‘저리융자금’과 ‘일반융자금’의 구분 등이 이루어지는 방향으로 개정하는 것을 고려

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

② 융자보조효과의 구분

융자보조효과는 저리로 융자를 수행함에 따른 ‘금리보조효과’와 채무불이행에 따른 ‘신용보조효과’로 구분할 수 있는데 現 「융자회계처리지침」상 이 두 가지는 융자보조비용과 융자보조원가충당금으로 구분되지 않고 단일 계정과목으로 회계처리하고 있다. 이에 따라 ‘신용보조효과’의 경우 ‘일반융자금’과 ‘저리융자금’ 간의 개념의 차이는 존재하지 않으므로 두 융자금의 회계처리는 동일하여야 하나 서로 다른 회계처리를 수행하고 있다. 일반융자금의 경우 신뢰성 있고 객관적인 기준에 따라 대손추산액을 설정하여 ‘융자금대손충당금’으로 인식하는 반면, 저리융자금은 융자보조원가충당금 산정 과정에서 회수가능액 추산 시 반영하여 ‘현재가치’로 융자보조원가충당금에 포함된다.

일반융자금과 저리융자금 모두 정책적 목적에 따라 융자가 이루어진 것이고 차이점이 금리 이외에는 존재하지 않는다면 비교가능성을 제고를 위해 ‘신용보조효과’와 ‘금리보조효과’의 구분표시가 필요하다는 의견이다.

<표 IV-1> 일반융자금 및 저리융자금 결산 현황(2018회계연도)

(단위: 억원, %)

구분	일반 융자금	저리융자금	합계
융자금	1,088,992	874,234	1,963,226
(융자보조원가충당금)	-	(76,208)	(76,208)
(융자금대손충당금)	(163,358)	-	(163,358)
(융자금현재가치할인차금)	(17)	-	(17)
합계	925,618	798,026	1,723,644
비율	53.70	46.30	100.00

출처: 기획재정부, 『2018회계연도 국가결산보고서』, 2019

반면, 현행대로 구분이 필요하지 않다는 입장의 주장은 다음과 같다. 국가가 정책 목적에 따라 융자사업을 수행하면서 융자대상에게 실질적으로 보조비를 지급한 것과 동일한 부분에 대한 비용을 산출하는 것이 본 지침의 취지임을 고려하였을 때, 해당 융자보조효과는 금리보조효과와 신용보조효과를 명확히 구분하는 것이 불가능하다. 민간의 금리산정 프로세스는 이윤에 신용위험을 고려하는 것으로 금리와 신용은 연

계되는 개념이며, 조달금리와 액면금리와의 차이를 금리보조효과로 정의한다면 국가가 책정한 금리가 용자대상에게 무위험이자율이라는 의미가 되며, 이는 용자대상별로 동일할 수 없다.

용자사업의 수혜자 입장에서의 효익은 시장이자율과 액면이자율의 차이일 것이며, 금리 관련 효익과 신용 관련 효익은 개개인별로 상이하다. 국가 입장에서 조달금리는 (저리용자금의 경우) 시장이자율과 액면이자율의 사이에 존재할 것이고 조달이자율과 액면이자율의 차이가 용자보조효과이며 이를 금리보조효과와 신용보조효과로 구분하는 것은 수혜자 관점에서 가능한 것으로 국가의 회계처리에는 적절하지 않으며, 실질적으로 불가능하다.

③ 용자보조효과의 후속측정

現 「용자회계처리지침」은 후속측정으로 용자보조원가충당금의 상각, 용자보조원가충당금의 평가 및 용자금의 조정을 규정하고 있다. 용자보조원가충당금은 유효이자율법에 따라 상각하며, 매년 재정상태표일을 기준으로 용자금의 조기상환, 채무불이행, 채납 및 회수 등을 고려하여 용자보조원가충당금을 평가하며, 원리금의 지급 유예, 채무의 면제, 이자율의 조정 및 만기연장 등에 따라 용자금의 조정을 수행하도록 규정되어 있다.

하지만 용자보조원가충당금을 평가(문단 12, 13)하는 규정은 채무불이행위험에 대한 요소(조기상환, 채무불이행, 채납 및 회수 등)의 변경에 대한 평가로 ‘신용보조효과’의 평가에 국한되는 것으로 해석이 되어야 함에도⁶⁾ 이에 대한 해석이 분분하여 매년 금리보조효과가 재계산되는 것으로, 또는 저리용자금과 일반용자금의 적용범위를 재설정하는 것으로 오해할 여지가 존재하므로 이를 명확히 할 필요가 있다.

이와는 별개로 용자금 조정의 경우 국가회계실체가 입법조치나 행정조치를 통해 현재의 용자조건을 변경하는 것으로 원리금의 지급유예, 채무의 면제, 이자율의 조정, 만기연장 등이 해당되므로 이 경우 ‘신용보조효과’뿐 아니라 ‘금리보조효과’가 변경될 수 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 세 가지 의견이 존재한다.

6) 이는 문단 13.(1).(나)에서 용자금 실행 시 사용한 유효이자율로 할인한다는 점을 근거로 한다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(1안) 동일한 용자금의 조건이 변경된 것으로 보아 조정 후 장부가액은 용자조건 변경을 반영한 저리용자금의 순현금흐름을 ‘최초 용자실행 시에 적용한 조달이자율’로 할인한 현재가치로 평가한다. 이는 저리용자금은 취득원가로 평가하는 원칙을 적용한 것이다. 또한 산출된 금리보조효과가 0보다 작을 경우 금리보조효과는 0으로 본다. 이 경우 지침의 적용범위에서 제외하는 방안도 고려할 수 있으나, 용자 실행시점에 조달이자율보다 낮게 금리를 설정한 정책적 목적과 향후 다시 액면금리가 낮아질 수 있는 가능성, 실무상 저리용자회계처리지침의 적용 편의 등을 고려하였다.

(2안) 새로운 용자가 수행된 것으로 보아 조정 후 금리와 조정 시점의 조달이자율을 비교하여 일반용자금과 저리용자금으로 구분을 선행한 후 적용하는 지침에 따라 회계처리를 수행한다. 용자금의 조정은 새로운 용자계약을 용자 상대방과 체결한 것으로 새로운 계약이 시작된 것으로 간주하여야 하기 때문이다.

(3안) 이자율의 조정이 있을 경우에만⁷⁾ (2안)과 동일하게 처리하되, 이외의 경우에는 (1안)과 같이 처리한다. 이는 금리에 따라 적용범위를 구분하는 「용자회계처리지침」의 성격을 고려한 것으로 지급유예나 채무의 면제, 만기연장 등은 채무자의 채무불이행위험을 국가가 추가로 보조한 것으로 ‘금리보조효과’와는 무관하다. 또한 (1안)과 비교하여 이자율을 낮게 조정할 경우 현재 시점에서의 ‘금리보조효과’를 정확히 산출할 수 있다는 장점이 존재한다.

(3) 추가 개정 검토사항

① 유효이자율과 조달이자율

현행 「용자회계처리지침」상 ‘유효이자율’은 일반용자금과 저리용자금의 구분기준(문단 2)과 저리용자금의 보조효과 측정 시 할인율(문단 4)로 사용되고 있다. 하지만 보조효과 측정 시 유효이자율은 ‘국채이자율(조달이자율)’로 적용하도록 규정(「용자회계처리지침」 문단 4, 문단 9)하고 있는 반면, 저리 용자사업 판단 시 유효이자율에 대하여는 구체적인 규정이 없고, 지침 내 유효이자율을 정상이자율(문단 3, 19)과 조달이자율(문단 2, 4, 5, 9~11, 13, 15)로 혼용하고 있다.

7) 단순히 변동금리조건에 따라 금리가 변동되는 것을 의미하지 않는다.

문단 3(정의)에서는 “유효이자율”이란 정상이자율로서 거래발생 당시 거래 상대방의 신용상태 및 지급조건 등이 충분히 반영되어 체결된 계약에 적용될 수 있는 이자율이라고 정의하고 있어 이를 저리 융자사업 판단 시 적용할 경우 융자 건별로 정상 이자율을 파악하여 저리융자금인지를 판단하여야 한다.

반면, 문단 9(유효이자율 적용)에 따르면 융자보조원가충당금의 최초 인식 시 적용하는 유효이자율은 융자금과 만기가 유사한 국채이자율을 적용하는 것이 원칙이며, 해당 융자사업을 위해 직접적으로 조달된 재원이 있는 경우 해당 재원의 조달이자율을 적용할 수 있으므로 융자금을 집행함에 따라 정부가 부담하는 원가인 국채이자율(또는 조달이자율)보다 낮은 금리로 제공하는 융자를 저리융자금으로 판단하게 된다.

조달금리보다 낮은 금리로 융자를 실행한 경우 이에 따른 보조효과를 정확하게 산출한다는 이 예규의 제정취지를 고려하면 적용범위를 판단할 때 문단 9(유효이자율 적용)에서 설명하고 있는 국채이자율(또는 조달이자율)을 적용범위 판단 시의 유효이자율로 해석하는 것이 타당하다. 그렇다면 용어의 정의에 기술된 유효이자율 정의는 기존 지침 해석에 혼란을 주는 것으로 이를 삭제하거나 수정하고, 수정할 경우 문단 9와의 중복을 해소할 수 있도록 지침 개정이 필요하다.

② 일반융자금 및 저리융자금 공시사항

「금융자산과 금융부채 회계처리지침」을 적용받는 일반융자금과 「융자회계처리지침」을 적용받는 저리융자금의 공시수준이 서로 상이하여 국가에서 정책적 목적에 따라 수행하는 융자사업임에도 금리에 따라 주식에서 제공하는 정보의 질과 양이 달라지는 문제가 존재한다.

2018회계연도 말 현재 일반융자금은 92.6조원으로 전체 융자금의 53.7%를 차지하고 있으며, 조달이자율보다 높게 책정되어 있다고 하더라도 국가의 정책목적에 따라 수행하고 있는 융자사업이므로 이에 대한 자세한 정보가 제공되는 것이 필요하다. 따라서 저리융자금 수준으로 일반융자금에 대한 정보가 공시될 수 있도록 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」에 대한 개정사항도 함께 검토할 필요가 있다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

③ 융자회계처리지침 제정 취지(보조효과의 산출) 포함 여부

「융자회계처리지침」 문단 1에서는 본 지침의 목적을 융자보조원가충당금의 평가 등 융자사업에 대한 회계처리에 관한 세부사항을 정하는 것에 있다고 규정하고 있다. 동 지침의 문단제정근거 2에 따르면 본 지침의 제정 취지는 조달금리보다 낮은 금리로 융자를 실행할 경우 이에 따른 보조효과를 정확하게 산출하는 것이라고 명시되어 있는데, 이에 대한 언급이 본문에서는 존재하지 아니한다.

보조효과의 산출이라는 제정 취지가 언급되지 않음에 따라 조달금리보다는 높지만 시장금리보다는 낮은 융자사업에 대한 누락 지적, 개별 융자대상의 신용에 따른 보조효과의 개별 산정 등 수혜자 관점의 의문이 자주 발생한다. 이를 해소하기 위하여 예규의 목적에 제정 취지인 보조효과의 산출을 포함하는 방향을 검토할 필요가 있다.

④ 이자율적용 순서(국채이자율, 조달이자율)

現 「융자회계처리지침」 문단 9에 따르면 융자보조원가충당금 최초 인식 시 적용하는 유효이자율은 융자금과 만기가 유사한 국채이자율을 적용하는 것이 원칙이며, 직접적으로 조달된 재원이 있는 경우 조달이자율을 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 기본적으로 국가가 재원을 조달하는 방식을 고려하였을 때 융자사업을 수행하지 않았더라면 그 수준만큼 국채 발행이 감소했을 것이라고 판단한 것에 기인한다.⁸⁾ 즉, 조달이자율이 국채이자율이라는 것이다.

하지만 현재의 지침은 국채이자율이 원칙이며, 직접적으로 조달된 이자율을 아는 경우에만 조달이자율을 선택적으로 적용하도록 되어 있어 문단제정근거와 상충된다는 의견이 존재한다. 개정이 필요하다는 측은 조달이자율을 원칙으로 하되, 직접적으로 조달된 재원을 확인할 수 없을 경우, 국채이자율을 적용하는 것이 원칙에 부합한다는 의견이다.

⑤ 단기저리융자보조원가충당금인식 명문화

「융자회계처리지침」 문단제정근거 2에서 단기융자금에 대해서도 보조효과의 정확한 산출을 위하여 융자보조원가충당금을 산정한다고 서술하였으나, 본문에는 누락되어 있어, 융자보조원가충당금 최초 인식(문단 5) 등에 명문화가 필요하다.

8) 「융자회계처리지침」 문단제정근거 1

⑥ 실무해설, 문단제정근거 및 적용사례 보완

「융자회계처리지침」은 국가의 특수성이 반영된 지침으로 민간에서는 존재하지 않은 회계처리를 다루고 있으므로, 정보이용자에게 생소한 개념과 정의가 존재한다. 따라서 이에 대한 상세한 해설과 근거가 없다면 기준과 지침에 대한 완전성과 신뢰성에 대한 의문이 제기될 여지가 있다. 따라서 실무해설, 문단제정근거 및 적용사례 등을 검토 과정의 논의사항 등을 반영하여 충실히 작성하는 것이 필요하다.

3. 프로젝트 관련 국가회계재정통계센터 업무 추진 연혁

기획재정부 회계결산과와 국가회계재정통계센터(GAFSC)는 2014년 국가회계 체계 개편⁹⁾의 후속작업으로 국가회계제도 중 개선이 필요한 과제를 검토·논의하기 위하여 2015년도부터 국가회계제도 개선TF를 구성하여 운영하였으며, 논의가 완료된 과제를 국가회계제도심의위원회 소위원회의 검토를 거쳐 국가회계제도심의위원회 본회의에 안건으로 상정하였다.

「융자회계처리지침」 관련 개선과제 역시 2015년 이후로 8차례의 검토가 있었으며, 융자금 유동성 대체 기준을 타 계정과목 기준과 동일하게 수정하기 위한 「융자회계처리지침」 개정 1건¹⁰⁾과 융자사업에 해당하는 융자금과 융자사업외 융자금의 계정과목 분리 신설을 통한 융자금 계정과목 체계 개편으로 인한 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」 개정 1건¹¹⁾이 국가회계제도심의위원회 본회의에 상정되어 의결되었다.

유효이자율 정의, 저리융자금 용어, 융자사업 범위 및 적용대상 판단기준 등 본회의에 미상정된 안건과 관련된 이슈는 본 프로젝트에 모두 포함하여 검토할 수 있도록 하였다.

9) 2014년 기존 「회계준칙」과 「회계처리지침」을 통폐합하고 기존 지침의 서술방법을 문단식으로 정비하는 등 국가회계규정의 편제를 합리적으로 개편한 바 있다.

10) 「융자회계처리지침」 일부를 다음과 같이 개정한다. 문단 21 중 “1년 내” 및 “1년 미만”을 각각 “1년 이내”로 하고, “1년 이후”를 “1년 후”로 한다.

11) 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」 일부를 다음과 같이 개정한다. 문단 9. (2) 중 “대여 자금의 출처에 따라”를 “대여 자금의 출처 등에 따라”로 하고, “융자금”을 “일반대여금” 및 “융자금”으로 한다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

〈표 IV-2〉 과거('15~'18) 국가회계제도 개선TF 중 융자회계처리지침 관련 과제 처리결과

연도	개선 과제	소위	본회의
2015	1. 융자금의 유동성대체 기준 문구 타 지침과 통일	논의	의결
	2. 대여금 및 융자금 계정과목 체계 개편	논의	의결
	3. 융자 관련 금리보조효과와 채무불이행위험 부담효과 구분	논의	미상정
2017	1. 「융자회계처리지침」상 유효이자율 정의 수정	미상정	미상정
	2. 융자사업 범위 개편	논의	미상정
2018	1. 융자금을 '저리융자금'으로 용어수정	미상정	미상정
	2. 유효이자율 정의 삭제	미상정	미상정
	3. 적용대상 판단기준 '실행 당시' 조건 명확화	미상정	미상정

출처: 저자 작성

프로젝트명: 재무보고 개선

제안자: 선임연구원 진태호

1. 프로젝트 목적

「국가회계법」은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 제정되었다. 「국가회계법」 제14조에 따른 결산보고서는 결산개요, 세입세출결산, 재무제표 및 성과보고서로 구성되어 있으며, 기획재정부는 발생주의 회계기준의 도입 이후(2011년) 지속적으로 국가의 재정활동 관련 재무정보를 재무제표 형태로 국회에 제출하고 있다. 재무제표는 재정상태표, 재정운영표 및 순자산변동표로 구성되며 재무제표에 대한 주석을 포함하며, 부속서류로는 필수보충정보와 부속명세서로 한다.

재무제표는 국가의 재정활동에 직접적 또는 간접적으로 이해관계를 갖는 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고, 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 재무제표는 국가가 공공회계책임을 적절히 이행하였는지를 평가하는 데 필요한 국가의 재정상태 및 그 변동과 재정운영결과에 관한 정보, 국가사업의 목적을 능률적, 효과적으로 달성하였는지에 관한 정보 및 예산과 그 밖에 관련 법규의 준수에 관한 정보를 제공하여야 한다.

그러나 정비되지 않은 결산보고서 체계, 예산결산과의 연계성 미흡 등에 따라 자산·부채의 규모 측정 외에는 충분히 활용되지 않고 있다. 매년 결산보고서가 작성되어 언론에 보도되고, 국회에 제출되지만 국가 전체의 자산·부채의 규모, 연금충당부채의 증가 정도 이외에는 이슈화되지 않으며, 발생주의 도입 당시 기대효과로 제시되었던 체계적 재정운영 분석이나 원가를 활용한 성과중심의 책임행정체계 구축 등이 이루어지지 않는 현실에 직면해 있다.

현행 예산편성과 성과평가, 재정건전성 관리 등 기존 재정제도들은 현금주의 세입세출정보를 기반으로 운영되고 있기 때문에, 이해하기 어려운 발생주의 정보를 활용

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

하는 것에 대한 필요성은 낮은 반면 부담이 큰 것은 사실이다. 발생주의 재무정보를 활용하기 위해서는 산출되는 재무정보에 대한 충분한 이해가 필요하며, 이를 활용 가능한 형태로 가공하기 위한 산출비용이 소요되기 때문에 업무를 수행하는 각 중앙관서 또는 결산을 분석하는 정부, 국회 등 정보이용자가 개별적으로 활용방안을 찾는 것도 쉽지 않다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 발생주의 재무정보의 활용을 위한 기초자료인 국가결산보고서 중 특히 재무제표 관련 재무보고 프로세스의 개선을 모색함으로써 정보이용자가 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하는 데 있다. 결산보고서의 체계 정비, 예산결산과의 연계성 강화, 정보이용자의 접근성 강화를 통해 재무제표의 국회 제출 10년차(2011년~2020년)를 맞이하여 정보이용자에게 유용한 정보를 제공한다는 결산보고서의 본연의 목적을 이룰 수 있도록 하는 데 의의를 둔다.

2. 프로젝트 개요

본 프로젝트의 범위는 법적 재무보고(「국가재정법」 제59조 내지 제61조)와 더불어 결산국회, 홍보자료 등 정보이용자를 위한 재무보고를 모두 포함하며, 국가통합결산보고서 중 발생주의 재무정보를 제공하는 국가재무제표를 기준으로 진행하되 필요시 중앙관서 또는 회계실체별 결산보고서를 포함할 수 있다.

크게 결산보고서의 체계 정비, 예산결산과의 연계성 강화 및 정보이용자의 접근성 강화 등 세 가지 소프로젝트로 구분하여 추진하며, 세부적으로 6가지 쟁점에 대한 검토를 수행한다. 세입세출결산서와 성과보고서는 포함되지 않는다.

(1) 결산보고서 체계 정비

① 재무제표 개선

재무제표는 재정상태표일 현재의 자산과 부채의 명세 및 상호관계를 나타내는 재정상태표와 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의

회수명세 등을 포함한 재정운영결과를 나타내는 재정운영표, 회계연도 동안 순자산의 변동명세를 표시하는 순자산변동표로 구성되어 있다.

재정상태표와 재정운영표의 경우 2018회계연도 기준 각각 8페이지와 6페이지로 구성되어 있어 국가의 재정상태나 재정운영결과를 한눈에 확인하기 어려운 구조로 제공되고 있다. 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 일본 등 발생주의를 도입한 국가들은 각 1페이지 내외로 재무제표를 공시하는 것과 비교하였을 때 재무제표 간소화에 대한 검토가 필요하다.

이는 「국가회계기준」상 공시계정과목이 회계과목(Level III)으로 규정됨에 따른 것으로 우리나라의 경우 2018회계연도 재정상태표 기준 97개의 계정과목이 공시되고 있다. 주요국의 재정상태표 공시 계정과목이 23~46개인 것과 비교하였을 때 2배 이상 정보가 과다하다고 볼 수 있으며, 다른 국가들의 재무정보 전달방식은 간략한 정보를 전면에 제시하고 관련 주석을 표시하여 상세한 정보를 후술하는 방식으로 정보이용자가 특정 정보에 대해 관심이 있는 경우 심층적으로 찾아갈 수 있도록 구성하고 있다. 우리나라 역시 주석표시가 이루어지고 있으나 대부분의 정보가 주석이 아닌 부속명세서에서 제공되고 있어 공란으로 남겨져 있는 부분이 대다수이다.

〈표 IV-3〉 주요 국가별 재정상태표 공시 계정과목 수¹²⁾

(단위: 개)

구분	미국	영국	호주	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
자산	10	13	18	12	17	29	71
부채	10	11	18	7	16	16	23
순자산	3	3	3	5	1	1	3
총계정 수	23	27	39	24	34	46	97
페이지 수	1페이지	2페이지	1페이지	1페이지	1페이지	1페이지	8페이지

출처: 각국 결산보고서를 참고하여 저자 작성

12) 별첨 1. 주요 6개국 재정상태표 참조

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

재정운영표의 경우에도 중앙관서별 재정운영순원가를 제공하는 현재의 양식에 따라 신설·폐지 중앙관서 여부에 따라 52개에서 65개 사이의 재정운영순원가를 표시하고, 그 하위에 비교환수익 등을 표시하는 방식을 따르고 있어 재정운영표의 양이 다른 국가에 비해 길어지고 있다. 부처별 재정운영순원가 정보는 중요한 정보임에는 이견이 많지는 않겠지만 정보이용자가 한눈에 보다 쉽게 알아볼 수 있는 형식을 고민할 필요가 있다.

더불어 부처별 원가를 공시하는 국가통합재정운영표와 달리 중앙관서 및 하위 회계실체의 재정운영표는 각 프로그램별로 원가가 제공됨에 따라 최대 20페이지 이상으로 제공되는 것과 관리운영비 하위 인건비, 경비 중 경비의 하위 과목으로 22개의 계정과목을 보여주는 공시방식 역시 개선이 필요하다.

프로그램 정보는 재정운영 정보의 핵심정보임에는 틀림없으나, 일부 중앙관서의 경우 예산의 규모 또는 사업의 다양성 등의 이유로 프로그램의 종류가 많은 경우가 존재하며, 이를 프로그램이 적은 중앙관서와 동일한 방식으로 제공하는 것은 정보이용자 관점에서 적절하지 않다. 또한 관리운영비-경비의 하위 계정과목인 복리후생비, 소모품비 등 회계과목(Level III)은 함께 공시되는 프로그램명 등과 그 위상이 같지 않고 중요성이 상대적으로 낮으나 20줄이 넘게 공시되는 현재의 방식에 대한 개선이 필요하다.

<표 IV-4> ‘부’ 단위 중앙관서 프로그램 수(2018회계연도 기준)

(단위: 개)

중앙관서	프로그램 수	중앙관서	프로그램 수	중앙관서	프로그램 수
국토교통부	43	행정안전부	23	외교부	14
보건복지부	40	해양수산부	22	고용노동부	10
과학기술정보통신부	39	농림축산식품부	21	통일부	9
문화체육관광부	34	환경부	20	법무부	9
기획재정부	27	중소벤처기업부	20	여성가족부	6
산업통상자원부	26	교육부	20	-	

출처: 기획재정부, 『2018회계연도 국가결산보고서』, 2019로 참고하여 저자 작성

상대적으로 규모가 큰 ‘부’ 단위 17개 중앙관서 중 2018회계연도 기준 프로그램 수가 20개 이상인 중앙관서가 12개로 전기 비교를 고려하면 2페이지로 구성되며, 경비의 22개 계정과목 역시 2페이지로 중앙관서의 재정운영표는 기본적으로 4페이지 이상으로 구성되어 효율적인 정보전달이 이루어지고 있다고 말하기는 어려운 상황이다.

민간에서는 필수적으로 재무제표에 포함되는 현금흐름표가 現 국가재무제표에는 포함되지 않음에 따른 추가 여부도 검토가 필요하다. 정부에서는 세입세출결산서가 현금흐름을 보여주는 것이며, 세입세출결산서와 재정운영결과를 비교하여 보여주는 ‘총잉여금·재정운영결과조정표’가 필수보충정보로 제공되고 있어 문제가 없다는 입장이나, 세입세출결산서는 그 양이 방대하고, 총잉여금·재정운영결과조정표도 재무제표가 아닌 부속서류 중 하나인 필수보충정보로 제공되는 것을 고려하였을 때 정보이용자가 손쉽게 접근가능한 정보라고 보기는 어렵다. 따라서 민간의 현금흐름표에 대응될 수 있는 재무제표를 추가하는 것에 대한 검토가 수행되어야 한다.

현금흐름표 외 국세, 관세 등 국가수입의 80% 이상을 차지하는 세수에 대한 정보를 제공하는 국세징수활동표의 재무제표화, 국가자산의 40% 이상을 차지하는 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금과 같은 사회보장성기금의 재정상태를 별도로 보여줄 수 있는 사회보험상태표 등 추가적인 재무제표 공시 여부도 검토한다.

② 주식 등 공시항목 점검

現 국가재무제표에서는 추가적인 정보로 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명하는 재무제표에 포함되는 주식, 재무제표에는 표시하지 아니하였으나 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보인 필수보충정보, 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부 명세를 명시할 필요가 있을 때에 추가적인 정보를 제공하기 위한 부속명세서를 재무제표와 함께 보고하고 있다.

하지만 주식, 부속명세서 간의 구분 기준이 모호하고 필수보충정보의 양이 과다하여 효과적으로 정보를 제공하지 못한다고 평가받고 있다. 부속명세서는 현행 민간

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

기업회계기준(K-IFRS)에서는 존재하지 않는 양식으로, 우리나라 민간의 기업회계기준의 변천 과정 중 조문식으로 공표하던 ‘舊기업회계기준’이 ‘기업회계기준서’로 대체되는 과정에서 2006년 부속명세서라는 명칭이 삭제되는 것을 확인할 수 있다.

실제로 국가재무제표를 살펴보면 2018회계연도 기준 주식은 8개 항목, 부속명세서는 12개 항목으로 공시되는데, 이는 타 국가의 주식 항목과 비교하였을 때 주식 항목이 적은 것을 확인할 수 있으며, 실제 공시되는 정보도 우리나라에서 부속명세서로 제공하는 정보를 타 국가에서는 주식으로 공시하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-5〉 주요 국가별 재무결산보고서 체계 요약

구분	미국	영국	호주	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
재무제표	7종	4종	8종	7종	4종	4종	3종
주식	26개 항목	39개 항목	44개 항목	35개 항목	20개 항목	14개 항목	8개항목
추가정보	RSI, RSSI	Annex	-	Supplementary Statements	계정과목별 9개 섹션으로 구분하여 제공	부속명세서	필수보충정보
	Other Information			Additional Financial Information		참고정보	부속명세서

출처: 국가별 결산보고서로 참고하여 저자 작성

이는 부속명세서에서 공시하는 정보의 대부분은 주식으로 공시하는 것이 타 국가와의 비교가능성 제고에도 도움이 되며, 주식에 포함될 경우 부속명세서와 달리 국가재무제표에 포함되므로 감사원 감사 대상에 포함되는 것을 고려하였을 때 보다 신뢰성 있는 정보를 제공하는 데 도움이 될 수 있다. 현재 재무제표에 부속명세서를 제공하는 실체는 우리나라 중앙정부와 지방정부, 일본뿐이다.

필수보충정보는 재무제표에 표시하지 아니하였으나 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위해 제공되는 정보로 정의되며, 이에 따라 자산으로 인식하지 않는 유산자산의 정보, 연금·보험·사회보험과 같이 정보이용자가 추가적인 정보에 대한 수요가 있는 사업의 보고서, 총잉여금·재정운영결과조정표, 성질별 재정운영표 및 감가상각대체 사회기반시설, 국유재산 위탁개발사업 현황 등 중요한 정보 등을 공시하고

있다. 이와 같이 추가적인 정보를 재무제표의 부속서류 성격으로 제공하는 나라는 미국(RSI), 뉴질랜드(Supplementary Statements), 캐나다 등이 대표적이다.

필수보충정보로 제공되는 정보의 중요성과 유용성은 문제가 없으나, 그 방대한 양으로 인해 정보 제공이 충분이 이루어짐에도 불구하고 제대로 활용되지 못하고 있다. 2018회계연도 기준 주석은 58페이지, 부속명세서는 27페이지를 공시하는 데 반해 필수보충정보는 232페이지를 제공함으로써 전체 결산서의 절반 이상을 차지하고 있다. 그 중 연금보고서가 206페이지로 대부분을 차지하고 있는데, 4대 연금의 중요성을 고려해 봐도 그 양이 활용성을 저해할 만한 수준이라고 평가할 수 있다.

따라서 주석과 부속명세서를 통합하고, 필수보충정보를 간소화하여 공시하는 것이 정보이용자에게 유용한 정보를 제공할 수 있는 방안이 될 수 있다.

③ 계정과목 통합·분리

국가회계의 계정과목 체계는 대분류(Level I), 중분류(Level II), 회계과목(Level III), 관리과목(Level IV) 및 세부관리과목(Level V) 등 5개로 구분되어 있다. 2018회계연도 기준 재정상태표의 회계과목은 102개로 동일한 계정과목이 공시과목이며, 재정운영표의 회계과목은 47개이지만, 국가는 부처별 재정운영순원가가, 중앙부처 및 기금의 재정운영표는 프로그램별 원가가 재정운영표에 표시되므로 공시과목과는 상이하다.

〈표 IV-6〉 계정과목 체계 및 분류

(단위: 개)

구분	대분류(I)	중분류(II)	회계과목(III)	관리과목(IV)	세부관리과목(V)
재정상태표	3	13	102	327	199
재정운영표	2	5	47	185	176
순자산변동표	1	4	20	44	21
계	6	22	169	556	396

출처: 저자 작성

국가회계에 발생주의를 도입하였을 때 계정과목은 예산과목과의 Mapping을 기본으로 설정하였다. 이는 기존의 예산 지출, 수입, 국유재산 매각 등 업무를 수행하면서

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

입력하는 정보를 바탕으로 자동적으로 회계처리가 발생할 수 있도록 하기 위함이었으며, 이에 따라 상대적으로 단기간 내에 국가회계에 발생주의 제도가 정착하는 데 많은 도움이 되었다.

하지만 계정과목 분류를 위하여 참고한 예산집행지침 등은 기본적으로 통제 목적이 강하며, 일선에서 자주 사용하는 빈도가 높은 지출항목 등에 보다 상세한 구분을 제시한 경우가 많이 있었으며, 이를 반영한 계정과목 체계는 국가 전체적으로는 중요성이 낮은 계정과목의 분류는 상세하고, 중요성이 높은 계정과목의 분류는 상세하지 않다는 점이 지적되었다. 특히 재정운영표 계정과목에서 이러한 사례들이 특히 더 발생하였다.

예를 들어 2018회계연도 성질별 재정운영표상 프로그램충원가 기준 인쇄비(1,664억원), 광고선전비(667억원), 여비교통비(4,881억원), 보조비(181.6조원), 기타이전비용(122.1조원) 모두 동일한 회계과목(Level III)으로 구분된다. 반면 공무원연금비용(40.9조원), 국민연금비용(44.4조원), 지방재정교부금(49.0조원), 지방교육재정교부금(56.3조원) 등은 세부관리과목(Level V)으로 정보이용자들에게 공시되지 않는다.

재정상태표의 경우에도 장단기 금융상품은 57.0조원이나, 기타유동자산과 기타투자자산의 합은 139.5조원으로 분류 정비가 필요해 보이며, 공무원 이외의 근로자에 대하여 인식하는 ‘퇴직급여충당부채(0.5조원)’와 공무원, 군인 등에 대하여 인식하는 ‘연금충당부채(939.9조원)’가 동일하게 회계과목으로 분류되어 있는 것도 정보이용자의 이해가능성을 저하시킬 수 있다.

물론 단순히 금액이 큰 정보가 중요한 정보이고, 금액이 작은 정보는 상대적으로 중요하지 않은 정보인 것은 아니지만, 지난 9년간의 정보를 토대로 정보이용자에게 효율적으로 정보를 전달 할 수 있도록 계정과목을 통합·분리하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

(2) 예산결산과의 연계성 강화

「국가재정법」과 「국가회계법」 제정으로 발생주의를 도입하기 전 국가결산은 「예산회계법」과 「국유재산법」 등 각 법령에 따라 세입세출결산보고서로 세입과 세출을,

국유재산, 물품, 채권 및 채무보고서로 국가의 재산과 채무를 관리하여왔다. 「국가재정법」 및 「국가회계법」의 제정, 발생주의 도입과 더불어 이를 하나로 묶어 세입세출 결산보고서는 재무제표와 동등한 위상의 보고서로 보고되며, 국유재산, 물품, 채권 및 채무의 내역은 국유재산관리운용보고서, 물품관리운용보고서, 국가채권현재액보고서 및 국가채무관리보고서로 재무제표의 부속서류로 보고하게 되었다.¹³⁾

발생주의 재무정보로 재무제표를 작성하여 국회에 제출한 것은 2011회계연도로 8개 회계연도 정도이나, 그 전에 보고하던 방식이 사용된 것은 그보다 훨씬 긴 기간이기 때문에 작성주체인 정부나 사용주체인 국회, 감사원 등에서도 기존의 명칭이나 방식이 현재의 방식보다 익숙한 것이 사실이다. 뿐만 아니라 우리나라는 발생주의의 효율적인 정착을 위해 d-Brain 시스템을 개발하여 일선 공무원들에게 추가적인 부담을 최소로 하는 방식인 자동분개 시스템을 도입하였으므로 새롭게 바뀐 발생주의 재무정보가 생소할 수 있는 부분이 있다.

다시 말하자면 기존의 국유재산, 물품, 채권, 채무를 결산시점에 기존 방식대로 업무와 결산을 수행하면 d-Brain 시스템의 자동분개 시스템에 따라 재무제표 계정과목인 투자자산, 일반유형자산, 사회기반시설, 무형자산, 국채(국가채무), 공채 등으로 적절히 변환되어 재무제표가 작성된다. 물론 자동분개 이외에도 추가적인 회계처리가 인식되지만, 결국 발생주의 재무정보에 직접적으로 관여하는 사람은 재무결산담당자 일부로 한정되어 대다수에게는 생소한 재무정보로 인식되는 것이다.

따라서 발생주의 재무정보와 기존 방식의 결산정보의 간극을 해소하여야 재무정보가 활용될 수 있는 여건이 마련될 것이며, 이를 위해서는 예산결산과 연계할 수 있는 추가적인 정보 제공이 필요하다. 재무제표를 통한 발생주의 재무정보가 민간에서 널리 일반적으로 쓰이는 회계정보임은 의심할 바 없지만, 정보이용자에게 접근 가능

13) 「국가재정법」 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ④ 제14조 제3호에 따른 재무제표에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

1. 국가채무관리보고서
2. 「국가채권관리법」 제36조에 따른 국가채권현재액보고서
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류

「국가재정법시행령」 제5조(결산보고서 부속서류의 제출 및 작성 등) ⑤ 법 제15조의2 제4항 제3호에서 “대통령령으로 정하는 서류”란 다음 각 호의 서류를 말한다.

1. 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관리운용보고서
2. 「물품관리법」 제21조에 따른 물품관리운용보고서

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

성을 제고할 수 있는 언어를 활용한 추가적인 정보를 산출하는 것은 필요한 과제이다.

재정상태표 중 자산의 경우 앞서 언급하였듯이 투자자산, 일반유형자산, 사회기반 시설 및 무형자산으로 구성되어 있으며 유동성배열¹⁴⁾법으로 표시하고 있다. 하지만 예산결산 정보에 익숙한 정보이용자는 국유재산, 물품, 채권이라는 명칭이 보다 손쉽게 이해할 수 있는 정보일 것이다. 또한 국가채무 관련 정보이용자는 국채, 차입금, 국고채무부담행위 등 크게 세 가지로 구분되어 있는 것이 이해가능성을 높일 수 있다.

따라서 기존 사용하던 명칭을 기본폴격으로 하되 발생주의 재무정보에서 추가되는 자산과 부채의 개념을 적절히 보여주는 방식으로 재무보고를 수행하는 것이 정보이용자에게 거부감을 최소화하면서 기존 예산결산 방식과 현행 발생주의 방식이 차이점을 자연스럽게 보여줄 수 있는 방식이다. 이를 재무제표와 같은 위상으로 보여주는 방식도 고려할 수 있으며, 혹은 주석으로 추가적인 정보로 제공하는 방식도 가능하다.

<표 IV-7> 예산결산 연계강화 재정상태표 예시

자산	'18년	'17년	부채	'18년	'17년
국유재산	1,081.8조원	1,075.8조원	국채	648.4조원	623.3조원
물품	12.4조원	11.6조원	차입금	3.2조원	3.8조원
채권	342.8조원	316.9조원	국고채무부담행위	0.2조원	0.2조원
건설중인자산	xx.x조원	xx.x조원	총당부채	xx.x조원	xx.x조원
기타유동자산	xx.x조원	xx.x조원	기타유동부채	xx.x조원	xx.x조원
기타비유동자산	xx.x조원	xx.x조원	기타비유동부채	xx.x조원	xx.x조원
...			...		

출처: 저자 작성

재정운영표를 구성하는 수익과 비용은 자산·부채와 조금 다른 접근법이 필요하다. 현재 제공되는 재정운영표는 각 계정과목별로 표시되는 것이 아닌 프로그램충원가,

14) 자금을 현금, 예금, 매출채권 등 환금성이 빠른 계정부부터 순차로 배열하고 부채는 지급기일의 도래가 빠른 것부터 순차로 배열하는 방법을 말한다.

프로그램수익, 관리운영비, 비배분수익 및 비배분비용으로 구분하여 표시하고 있다. 이를 보완하기 위하여 필수보충정보 중 하나인 성질별 재정운영표를 통해 계정과목별로 표시된 재정운영표를 별도 정보로 보여주고 있다.

예산결산과의 연계정보를 강화하기 위해서는 재정운영표가 아닌 성질별 재정운영표와 같이 계정과목으로 표시된 재정운영표의 개선이 필요하다. 현재 공시되는 성질별 재정운영표는 프로그램총원가, 프로그램수익, 관리운영비 등에 대해서 28개의 계정과목으로 구분하여 금액을 표시하고 있는데, 계정과목의 구분이 민간에서 주로 사용하는 계정과목으로 나타나기 때문에 세입세출결산서에서 사용하는 구분과는 많은 차이를 나타낸다.

성질별 재정운영표에 표시되는 계정과목은 인건비, 복리후생비, 소모품비, 인쇄비 등 28가지로 구분되어 있는 데 반해, 예산결산에서 사용하는 세출의 구분은 크게 ‘100 인건비’, ‘200 물건비’, ‘300 이전지출’, ‘400 자산취득 및 운용’, ‘500 상환지출’, ‘600 전출금 등’, ‘700 예비비 및 기타’ 등 7가지로 구분되며, 하위 레벨로 세부적으로 구분하고 있다. 국유재산, 물품 등과 마찬가지로 일선 담당자가 세출업무를 수행할 경우에는 세출의 구분을 사용하여 처리되나, d-Brain 시스템상 자동분개로 나타나는 회계처리는 성질별 재정운영표에 표시되는 계정과목으로 이루어지는 것이다. 이러한 간극이 세출업무를 지속적으로 수행한 담당자라 하더라도 계정과목으로 나타나는 금액에 대해서는 이해가능성이 떨어지는 원인이 된다.

따라서 현재 제공하는 성질별 재정운영표의 계정과목을 세출과목으로 직접 보여줄 수 있다면 정보이용자의 이해가능성을 높일 뿐 아니라 현금주의와 발생주의의 차이도 자연스럽게 제공할 수 있을 것이다. 다시 말해 인쇄비, 광고선전비로 표시하는 것 보다는 ‘210 일반수용비’라고 표시되는 것이 직관적으로 이해가 가능한 정보이용자들을 위한 개선방안이다.

(3) 정보이용자의 접근성 강화

① 결산개요 개선

정부는 국가결산보고서의 첫머리에 결산개요를 제공하고 있다. 2018회계연도를 기

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

준으로 ‘1. 국가 결산보고서 개요’, ‘2. 2018년도 경제 여건’, ‘3. 2018년 예산 편성 및 집행’, ‘4. 2018년 재정현황’ 및 ‘5. 2018년 결산의 주요내용’으로 구성되어 있으며 총 64페이지 분량으로 제공된다.

이 중 재무제표와 관련된 내용은 ‘5. 2018년 결산의 주요내용’에서 제공되고 있으며, 다섯 페이지 분량으로 총괄, 자산, 부채 및 재정운영결과로 구분되어 보고한다. 세입·세출결산이 약 34페이지로 구성되어 있는 것과 비교할 때 상대적으로 그 비중이 적다고 할 수 있다. 단순히 양이 많다고 좋은 것은 아니겠지만 현재의 구성으로는 현금결산이 주(主)가 되고 재무결산이 종(從)이 되는 것처럼 판단될 여지가 있다.

양적인 문제는 차치하더라도 질적으로도 아쉬운 부분이 존재한다. 총괄부분에서는 자산과 부채의 구성과 증감현황의 단순한 나열에 지나지 않으며, 지표를 제시하고 있으나 지표의 의미나 해석 등 세부적인 설명이나 정보이용자의 이해가능성 제고를 위한 그래프와 같은 시각자료 등은 포함되어 있지 않다. 또한 제시하고 있는 지표도 재정상태 6개와 재정운영 2개를 제시하고 있으나 자산증감률, 부채증감률과 같은 단순지표도 포함되어 있어 이에 대한 고민이 필요하다.

자산과 부채, 재정운영결과에 대한 설명도 금액과 구성비, 증감액에 대한 나열, 다시 말해 표에 있는 숫자를 다시 알려주는 수준에 지나지 않고, 이 금액들이 왜 발생하였는지, 현재 국가의 정책들과는 어떻게 연계되어 있는 것인지, 전년 대비 변화의 원인이나 앞으로 어떠한 경향으로 변화할 것인지에 대해 구체적으로 언급되어 있지 않다. 간략하게 보고하는 결산개요의 특성상 모든 정보를 담을 수는 없겠지만 정보이용자의 관심이 큰 연금이나 국채 또는 국세수익, 인건비 등과 같이 특정 정보에 대해서 간략히 정보를 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다.

미국, 호주 등 발생주의를 도입하고 있는 국가들은 MD&A¹⁵⁾등을 통해 재무상태 요약, 변동 정도 및 원인설명, 미래 재무상태 변화에 대한 견해 등을 제공하며, 장기 재정전망과 더불어 재무관리절차와 개선과제 등을 공개하기도 한다. 이를 참고하여 한층 더 발전한 결산개요를 개발하는 것이 목적이다.

15) MANAGEMENT'S DISCUSSION AND ANALYSIS

② 다시 쓰는 재무제표(가칭) 발간

재무결산보고서는 국가회계법령에 따라 그 양식을 규정하고 있다. 재무제표는 국가회계기준에 관한 규칙(시행규칙)의 별지로, 이외 주식, 필수보충정보 및 부속명세서의 종류와 양식은 시행규칙과 예규, 결산작성지침 등을 통해 규정하고 있다. 이에 따라 재무제표 공시과목 변경, 이해가능성 제고를 위한 양식 조정 등 변경을 위해서는 그 절차가 복잡하여 고려하여야 할 사항이 많고, 이해관계자에 대한 설득이 많은 시간을 할애하여야 하는 애로사항이 발생한다.

이를 극복하기 위해서 규정에 따른 재무결산보고서와는 별도로 정보이용자가 활용할 수 있는 재무결산보고서를 선제적으로 만들어보는 방식을 제안한다. 현재의 재무결산보고서는 약 350페이지 이상의 분량으로 전문적으로 접근하는 사람 이외에는 부담스러운 면이 있으므로 양을 축소하여 20페이지 내외로 작성하는 방안을 제안한다. 국회나 기자들에게 재무정보를 소개하는 책자로 제공하는 방식으로도 사용 가능할 것이고 홍보에도 사용할 수 있다. 그리고 만일 이 재무결산보고서가 유용하다고 판단될 경우 법령을 개정하는 동력이 될 수도 있을 것이다.

가칭 ‘다시 쓰는 재무제표’는 기본적으로 20페이지 내외로 국가재무제표의 내용을 발생주의에 대해서 어느 정도의 관심만 있다면 알아 볼 수 있을 정도의 수준으로 직관적으로 작성하는 것을 목표로 작성하며, 추가적으로 다음과 같은 아이디어도 함께 검토하는 것을 목적으로 한다.

일반목적이 아닌 정보이용자를 한정하는 방식으로 접근하여 특정 정보이용자에게 활용될 수 있는 재무결산보고서를 작성하는 방안을 검토한다. 예를 들어 국회 예·결산위원회를 타깃으로 재무정보를 제공하는 목적으로 각 위원회 산하 부처 재무제표를 합산한 위원회별 재무결산보고서를 작성하는 방안, 또는 현재 각 부처에 나뉘어서 보고되고 있는 특별회계를 모아서 특별회계 재무제표를 작성하는 방안, 또는 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구분하여 보여주는 방안 등 다양한 방식을 고려해 볼 수 있다.

이와 더불어 발간주체와 발간시기 등도 프로젝트에 포함하여 제시함으로써 제안이 받아들여질 경우 바로 실행에 옮겨질 수 있도록 진행한다.

3. 관련 연구

(1) 「현행 국가 결산보고서상 재정지표 분석과 새로운 재정지표의 제안」¹⁶⁾

국가의 재정상태와 재정운영결과에 대한 투명한 정보는 국민의 국가재정활동에 대한 감사기능을 높이는 한편, 재정책임성을 높임으로써 주인-대리인 관계에서 발생하는 정보의 비대칭성을 완화함을 전제하고, 국가결산보고서상의 재정지표에 대한 실증적 분석을 통해 국가 부채상환능력을 판단하는 부채지표의 부재, 국민들이 체감할 수 있는 지표의 부족, 국가 재정운영의 효율성을 평가하는 재정지표의 부족 등을 문제점으로 지적하면서 재정안정성(단기부채 상환능력비율, 유동비율, 차입부채대비 현금창출자산, 부채대비 유동부채비율), 재정투명성(현세대 부담률, 미래세대 부담률) 및 재정효율성(국세평균 징수기간, 프로그램총원가 대비 관리운영비 비율) 지표를 각각 제시하였다.

(2) 「국가결산보고서 활용성 증대 방안에 관한 연구」¹⁷⁾

현행 국가결산보고서를 주요 선진국의 재무결산보고서 체계 및 내용과 민간기업의 사업보고서와 비교·분석하여 국가재무제표의 활용을 저해할 수 있는 요소들을 도출하고, 국가결산보고서 정보이용자 및 관련 전문가를 대상으로 한 정보소요 설문조사와 심층면접조사를 수행하였다. 단기적인 개선방안으로 재무제표 간소화 및 주석표기, 국가재무제표의 분리보고를 제시하였으며, 장기적으로 국가재무제표의 책임성 강화, 국가결산보고서에 대한 대국민 보고서 작성 및 홍보, 재정지표의 확대를 제시하였다.

16) 김봉환·전성만, 『한국행정학보』 제49권 제1호, 2015, pp. 59~88.

17) 정도진·김종현·마성민, 『국제회계연구』 제60집, 2015, pp. 213~256.

(3) 「정보이용자 관점에서의 국가 재무보고 사례분석: 한국과 미국의 국가결산보고서 비교분석을 중심으로」¹⁸⁾

우리나라의 국가결산보고서와 미국의 재무보고 사례를 정보이용자 관점에서 분석하여 우리나라 국가 재무보고의 문제점을 도출하고 이를 개선하기 위한 시사점을 제시하였다. 미국 정부의 재무부장관의 메시지, 재무보고서에 대한 대국민 보고서, 경영진의 분석의견, 감사원의 감사보고서, MD&A 및 Citizen's Guide와의 비교를 통해 우선 국가결산보고서를 이용하는 주체, 즉 정보이용자에 대한 명확한 정의가 필요하며, 이에 따른 국가재무보고를 위한 개념체계를 정립하여야 하며, 정보이용자의 관심사항을 반영한 분석정보를 이해하기 쉬운 방식으로 제공하는 것이 중요하다고 지적하였다. 또한 방대한 분량의 국가결산보고서를 정보이용자 관점에서 효율적인 활용이 가능하도록 제공하려는 노력이 필요하며, 결산정보의 투명성 제고를 위한 절차(독립된 감사, 결산책임자에 의한 별도의 보고서 발간 등) 강화가 필요함을 강조하였다.

(4) 「국가재무제표의 활용성 제고방안에 관한 연구: 주된 정보 이용자인 국민을 중심으로」¹⁹⁾

국회의원, 행정부, 공무원 등의 정보이용자는 정부회계정보에 접근하는 것이 용이하고 복잡하고 세부적인 정보에까지 관심을 가지고 있는 반면, 일반 국민은 국가재무제표의 내용이 전문적이고 어려운 용어와 방대한 분량으로 구성되어 이해가능성이 없어 외면당하고 있다. 미국의 국가재무회계개념서 제4호(SFFAC 4)의 개념을 차용하여 국민을 주(主) 정보이용자로 전제하고, 국민과 직접 소통할 수 있는 선제적이고 친화적인 해례 및 전파를 통해 재정책임성과 의사결정의 유용성 및 재정투명성을 제고할 수 있는 방안으로 국가재무제표 해례의 전략적 기본방향과 해례본 작성 예시를 제시하였다.

18) 최연식·윤주철·이문영·권대현, 『회계저널』 제24권 제2호, 2015, pp. 347~390.

19) 심재영·윤재원, 『상업교육연구』 제30권 제1호, 2016, pp. 87~122.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(5) 「국제공공부문회계기준위원회(IPSASB)의 공공부문 재무보고를 위한 개념체계와 우리나라 국가 재무보고관련 규정체계의 비교연구」²⁰⁾

우리나라 국가재무보고를 위한 개념체계 도입 시 고려해야 하는 사항을 도출하기 위하여 공공부문회계기준(IPSAS)의 개념체계를 검토하고, 현행 국가회계 관련 규정 체계상 개념체계와 관련된 부분을 비교하여 분석하였다. 이를 통해 국가재무보고의 개념체계는 재무보고의 목적 및 정보이용자를 명확히 하여야 하며 질적 특성의 구조화가 필요하고, 제정방법으로는 단계별 접근법보다는 단일체계접근법을 제안하였다. 또한 개념체계 제정의 본래취지를 생각하여 장기적으로 다양한 계층의 국가회계 정보이용자들을 대상으로 의견을 수렴하여 제정하는 작업이 필요하며 주식공시에 관한 원칙과 함께 기업과 다른 국가 재정활동의 특수성 반영을 위한 논리적 근거가 제시되어야 함을 강조하였다.

(6) 「공공부문 재무보고를 위한 개념체계 해외사례 분석: 미국과 캐나다의 공공부문 개념체계 비교·분석을 중심으로」²¹⁾

국가 재무보고를 위한 개념체계의 도입이 이루어지고 있는 미국 연방회계기준자문위원회(FASAB), 미국 지방회계기준위원회(GASB), 캐나다 공공기준위원회(PSAB)의 사례를 분석하였다. 민간부문의 정교한 개념체계를 정부부문의 특성을 반영하도록 수정하는 방식으로 이식할 수 있었기 때문에 정부부문의 발생주의 회계제도의 역사가 민간부문에 비해 상대적으로 짧음에도 불구하고 사례국가의 개념체계는 상당히 체계화되고 고도화되어 있는 것을 확인할 수 있었다.

(7) 「정부재무보고에서 회계책임(Accountability) 목적을 위한 정보의 역할과 요건」²²⁾

정부의 재무보고목적은 회계책임과 의사결정목적을 위한 정보의 제공이며, 회계책

20) 최연식·박진하·권대현, 『세무와 회계저널』 제17권 제2호, 2016, pp. 193~222.

21) 최연식·박진하·권대현, 『회계저널』 제25권 제3호, 2016, pp. 221~259.

22) 심재영, 『정부회계연구』 제14권 제2호, 2016, pp. 81~104.

임목적은 기업보다 정부에서 더 중요함에도 불구하고 회계책임의 의미에 대한 정의를 내리지 않고 있으며, 이러한 상황에서는 공공회계책임을 적절히 이행하였는지를 평가하기가 어렵다. 회계책임의 개념을 정보제공단계, 논의단계, 결과 및 제재단계로 구분하여 분석하고, 회계책임의 유형인 공공회계책임단계를 기준으로 정보요건을 탐색하였다.

(8) 「정부회계정보의 회계책임성 강화 대안: 국가결산보고서 등을 중심으로」²³⁾

국가결산서 등 정부회계정보의 회계책임성 강화 관점에서 대안을 도출하기 위해 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 대국민 책임성 확보기제를 분석하였다. 이에 따라 대안으로 결산개요 단순화(세입세출결산 및 성과보고 삭제), 주석과 부속서류 일원화, 연금보고서 항목 대폭 삭제, 재정운영결과 추정방식 변경(수익-비용), 회계책임성 강화를 위한 재정당국 메시지(기재부장관), 재무제표 요약본, MD&A 결산개요 반영 등을 제안하였다.

(9) 「발생주의 국가재정지표의 설정과 실증분석」²⁴⁾

현행 국가, 지방자치단체 및 통계청이 공시하는 재정지표와 기존 국내외 연구의 재정지표, 미국, 캐나다, 영국 등 해외 재정지표 등의 속성과 장단점을 분석하여 국가재정지표(안)을 제시하였다. 국가재정지표(안)은 정부 재무보고의 목적을 반영하고, 정보이용자의 정보 수요를 충족하고, 프로그램 예산제도의 구조를 반영하며, 국내외 발생주의 재정지표와 비교가능성을 충족할 수 있다는 네 가지 설정원칙에 따라 세 가지 분야(재정건전성, 재정효율성, 국민관심) 14개의 지표로 구성하였으며, 2013~2017 회계연도 재무제표에 적용하여 실증분석을 수행하였다.

23) 정성호, 『한국비교정보학보』 제21권 제3호, 2017, pp. 81~110.

24) 전중열, 『정부회계연구』 제16권 제2호, 2018, pp. 173~210.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(10) 「국가회계 활용과 오용 사례 분석을 통한 개선방안」²⁵⁾

정부, 언론, 감사원, 국회 등 국가회계 정보를 활용하는 이해관계자들을 대상으로 국가회계 활용현황과 오용사례의 실태조사를 통해 문제점을 발굴하고 개선방안을 제시한다. 국가회계 정보 중 가장 많이 활용되는 정보는 부채규모 및 연금부채인 것으로 확인되었으며, 대부분이 이미 국가결산보고서에 이미 기술된 부분이라는 점에서 국가결산보고서가 분량이 많고 가독성이 낮은 점을 문제점으로 도출할 수 있다. 이에 따라 활용도 제고방안으로 알기 쉬운 결산결과 보고방안 마련과 수익 및 비용 관련 지표 보완, 연금보고서 개편, 현금주의와 발생주의 간 연계분석 등 결산보고서 개편, 자산정보의 활용 등을 제안하였으며, 접근성 제고를 위해 재정정보시스템 개편, 교육 강화를 제안하였다. 또한 원가정보 활용 제고를 위해 원가중심의 사업평가 및 성과감사 확대를 주장하였다.

4. 프로젝트 관련 국가회계재정통계센터 업무 추진 연혁

(1) ('11. 8) 「발생주의 재무정보를 활용한 재정지표」²⁶⁾

발생주의 재무정보를 활용한 재정지표 개발을 위하여 통계청의 e-나라지표, 지방자치단체, 지방재정분석 등 국내 재정지표와 미국 연방정부 및 주정부, 영국 자원회계(Resource Accounting)의 재정분석 지표, 재정규칙, 캐나다 재정상태 측정지표, 호주 지방정부 지표 및 유럽통화연맹의 재정지표 등 해외 재정지표를 검토하였다. 이를 바탕으로 기초 재정지표 풀(pool)을 마련하여 공무원, 학계, 공인회계사 등을 대상으로 설문조사 등 의견수렴 과정을 거쳐 재정건전성 지표 4개, 재정서비스원가 지표 3개, 장기투자 지표 3개를 제안하였다.

25) 김완희·정도진·박윤진·엄기중, 『회계저널』 제28권 제3호, 2019, pp. 31~58.

26) 김은영·임정혁, 『정부회계저널』, 2013, pp. 72~89.

(2) ('13. 3) 결산개요상 재정지표 개선(4개→8개)

기존 연구결과를 바탕으로 기획재정부와의 협의를 통해 국가결산보고서상 결산개요 중 재정지표와 관련하여 기존에는 재정상태 지표 3개, 재정운영 지표 1개로 공시되었으나, 2012회계연도부터 재정상태 지표 6개, 재정운영 지표 2개로 총 8개의 지표로 공시할 수 있도록 개선하였다.²⁷⁾

〈표 IV-8〉 국가결산보고서상 주요 재정지표(2012회계연도)

분야	지표명	지표산식	'12년	'11년
재정 상태	자산증감률	(당기 자산 / 전기 자산) - 1	3.6%	-
	부채증감률	(당기 부채 / 전기 부채) - 1	16.6%	-
	부채대비차입부채비율	차입부채 / 부채	43.3%	46.8%
	차입부채대비이자비용	이자비용 / 평균차입부채	4.4%	-
	순차입부채	차입부채 - 현금 및 금융자산	269.0조원	235.6조원
	자산대비부채비율	부채 / 자산	57.1%	50.7%
재정 운영	재정운영순원가보상률	비교환수익 / 재정운영순원가	100.3%	89.5%
	총비용대비 이자비용	이자비용 / 총비용	4.5%	-

출처: 기획재정부, 『2012회계연도 국가결산보고서』, 2013

(3) ('15. 5~11) 2015년 국가회계제도개선 TF 중 결산보고서 검토반 운영

① 재무제표 주석번호 표기 ② 국세수익 주석 신설 ③ 재무제표 간소화 ④ 주석, 부속명세서 체계 개편 ⑤ 주석 등 추가 필요사항 검토 ⑥ 연금보고서 표준화 ⑦ 연금보고서 요약본 작성 ⑧ 결산개요 개선 등 8가지 개선과제를 도출하여 논의하였다. 결산개요 개선은 위탁연구를 바탕으로 2016년 이후 추진하기로 결정하였으며, 연구기간이 짧은 것을 감안하여 2015년 심의위원회에서는 국회 결산 시 시정요구사항이었던 ① 재무제표 주석번호 표기를 우선적으로 개선하는 것으로 결정하였으며, 나머지 개선과제는 2016년으로 이월하였다.

27) 이 8개의 지표는 2018회계연도까지 동일하게 사용되고 있다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

(4) ('15. 12) 제22차 국가회계제도심의위원회 의결

제22차 국가회계제도심의위원회 의결에 따라 주식의 작성기준과 서식을 기획재정부 장관이 정할 수 있도록 하는 위임규정이 신설되었으며(제55조 제3항), 재무제표 본문(재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표)에 주식 연계정보를 추가하도록 별지서식이 개선되었다. 심의위원회 상정 이전 소위원회 단계에서 주식 항목이 많지 않아 연계되는 정보가 적다는 근거로 주식뿐 아니라 부속명세서 연계정보도 포함하자는 의견이 개진되었으나, 주식과 부속명세서가 통합되면 자연스럽게 해소되는 문제라는 이유로 기각되었다.

(5) ('16. 6~10) 2016년 국가회계제도개선 TF 중 결산보고서 개선 과제 채택

1차 TF에서는 ① 재무제표 간소화 ② 주식, 부속명세서 개편 ③ 연금보고서 간소화 등 3개 소과제로 구분하여 소과제별로 검토하여 개선 여부를 장단기로 구분할 수 있도록 계획을 마련하였다. 기획재정부는 개선사항 자체에는 동의하였으나, 부속명세서의 대다수를 주식으로 이관할 경우 몇 개 없는 부속명세서의 처리 방안, 연금보고서 간소화 시 결산보고서 분량 축소에 따른 재무결산의 위상 제고 방안, 재무제표 간소화에 수반되는 계정과목 체계 개편 및 공시계정과목 설정 등 제반 문제점에 대한 검토를 주문하였다. 이후 4차 TF에서 기획재정부의 주문사항을 포함한 안건을 작성하였으나, 일정상 논의되지 못하고 보류되었다.

(6) ('16. 12) 「재무정보 활용성 제고를 위한 국가결산보고서 개선방안 연구」²⁸⁾

재무정보의 활용성 제고를 위해 다양한 재무정보의 제공 측면에서 접근하여 개선 방안을 제시하였다. 일본과 지방자치단체의 재무제표를 벤치마킹한 회계실체별 재무제표, 국가재정운영과 성격이 상이한 사회보장성 실체를 구분하기 위한 관리재무제

28) 진태호, 「재무정보 활용성 제고를 위한 국가결산보고서 개선방안 연구」, 한국회계학회 동계학술대회, 2016. 12.

표 등을 제안하였으며, 재무제표와 주석의 연계성 강화를 위한 기능별 원가 정보, 내부거래 정보, 국세수익 정보 등 주석 항목 강화 및 주석·부속명세서 통합을 제안하였다. 마지막으로 방대한 분량의 결산보고서의 접근성 제고를 위한 재무제표 간소화 및 연금보고서 간소화 등 구성 보완과 함께 다양한 방법과 경로로 재무정보를 산출하여 전달하는 것이 필요함을 강조하였다. 이에 덧붙여 향후 연구 필요과제로 재정운영표 계정과목 체계 개편, 국가재정운영표 공시 방법 변경, 예산과 결산 연계정보 제공 등을 제안하였다.

(7) ('17. 3~8) 『해외 발생주의 재무정보의 활용방안 연구·분석』²⁹⁾

기획재정부 위탁과제로 재무정보 활용방안 연구를 수행하였으며, 소주제로 국가가 관리해야 하는 재정지표로 발생주의 정보를 활용한 재정건전성 지표와 사업지표를 제시하였다. 재정건전성 지표로는 GDP 대비 순부채 비율과 GDP 대비 재정순이익을 제안하면서 OECD 15개국의 실증분석을 함께 제시하였으며, 사업지표로는 현금주의의 분야별 자원배분에 대응되는 분야별 원가, SOC 지출 적정성 판단에 사용될 수 있는 SOC 순투자 대비 상각액과 더불어 실질을 반영하지 못하는 연금충당부채의 한계를 극복할 수 있는 공무원·군인연금 당기 원가 지표를 제안하였다. 또한 제안한 지표에 의의와 산식, 그래프 및 분석을 포함한 결산개요 지표 개선안도 함께 제시하였다.

(8) ('17. 7~11) 2017년 국가회계제도개선 TF 중 결산보고서 체계 개편 및 간소화 채택

① 결산개요 개선 ② 재무제표 간소화 ③ 주석·부속명세서 통합 ④ 연금보고서 요약으로 구분하여 과제를 상정하였으며 ③ 주석·부속명세서 통합은 2018년에 추진하되, 나머지 3개의 과제는 2017년에 추진하는 것으로 1차 TF에서 의결하였으나, 2차 TF 논의결과 우선적으로 부속명세서 항목 일부를 주석으로 이전 개편하는 방향으로

29) 한국조세재정연구원, 2017.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

검토안을 정비하여 1차 소위 논의안건으로 상정하는 방향으로 결정되었으며, 나머지 과제는 단계적으로 추진하기로 하였다. 이후 소위 상정안건은 작성하였으나, 일정상 상의하지 못하고 보류되었다.

① 결산개요 개선의 경우 『해외 발생주의 재무정보의 활용방안 연구·분석』에서 제시한 지표 개선안으로 5차 TF에 상정하여 논의하였으며 논의결과 사용되는 GDP의 명확한 기준 마련(명목 또는 실질, 지출 또는 생산) 등 세부적인 검토 등을 위해 2018년 과제로 진행하기로 결정하였다.

(9) ('18. 12) 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안』³⁰⁾

공적연금의 재정안정성을 평가하고 정책결정에 활용할 수 있는 지표 개발에 대한 연구가 부족한 상태이므로, 공적연금 정보의 수요에 기초한 재정안정성 지표 개발 및 실증분석을 수행하고 연금결산보고서 개선방안을 제시하였다. 국내외 문헌조사 및 연금가입자, 전문가 등을 대상으로 진행한 설문조사를 바탕으로 개발한 재정안정성 지표는 예상연금적립금(현재가치)을 예상연금지급금(현재가치)으로 나눈 비율지표로 가입자 구성에 따라 5가지로 제시하였으며, 연금보고서 개선방안으로 부족한 주식 정보 강화, 재정전망 지표 신설 및 연금보고서 간략화로 제안하였다.

30) 정도진 외, 2018.

별첨 1

주요 6개국 재정상태표

(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 일본)

□ 미국

United States Government Balance Sheets as of September 30, 2018, and 2017

(In billions of dollars)	2018	Restated 2017
Assets:		
Cash and other monetary assets (Note 2)	507.5	271.2
Accounts and taxes receivable, net (Note 3)	144.9	143.3
Loans receivable, net (Note 4)	1,419.1	1,350.2
Inventories and related property, net (Note 5)	337.5	326.7
Property, plant and equipment, net (Note 6)	1,090.5	1,087.0
Debt and equity securities (Note 7)	110.3	116.2
Investments in government-sponsored enterprises (Note 8)	113.2	92.6
Other assets (Note 9)	113.7	147.7
Total assets	3,836.7	3,534.9
Stewardship land and heritage assets (Note 24)		
Liabilities:		
Accounts payable (Note 10)	86.7	70.8
Federal debt securities held by the public and accrued interest (Note 11)	15,812.7	14,724.1
Federal employee and veteran benefits payable (Note 12)	7,982.3	7,700.1
Environmental and disposal liabilities (Note 13)	577.3	464.5
Benefits due and payable (Note 14)	211.1	218.8
Insurance and guarantee program liabilities (Note 15)	170.2	202.5
Loan guarantee liabilities (Note 4)	38.2	42.9
Other liabilities (Note 16)	479.0	473.1
Total liabilities	25,357.5	23,896.8
Contingencies (Note 18) and Commitments (Note 19)		
Net Position:		
Funds from Dedicated Collections (Note 20)	3,462.0	3,419.5
Funds other than those from Dedicated Collections	(24,982.8)	(23,781.4)
Total net position	(21,520.8)	(20,361.9)
Total liabilities and net position	3,836.7	3,534.9

자료: Financial Report FY18 of the United States Government, 2019. 3, p. 59.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

□ 영국

Statement of Financial Position

As at 31 March 2018

	Note	2017-18 £bn	2016-17 £bn (restated)
Non-current assets			
Property, plant and equipment	12	1,208.4	1,167.6
Investment property	13	20.0	18.2
Intangible assets	14	36.0	34.5
Trade and other receivables	15	19.1	15.2
Other financial assets	16	323.3	260.8
		1,606.8	1,496.3
Current assets			
Inventories	17	9.9	9.2
Trade and other receivables	15	160.8	158.0
Other financial assets	16	184.3	198.1
Cash and cash equivalents	18	34.3	28.3
Gold holdings		9.4	9.9
Assets held for sale		8.3	3.2
		407.0	406.7
Total assets		2,013.8	1,903.0
Current liabilities			
Trade and other payables	19	(126.8)	(122.5)
Government borrowings	20	(275.6)	(275.5)
Other financial liabilities	21	(654.0)	(584.9)
Provisions	22	(16.4)	(15.6)
		(1,072.8)	(998.5)
Non-current liabilities			
Trade and other payables	19	(64.4)	(63.1)
Government borrowings	20	(1,071.8)	(1,013.5)
Other financial liabilities	21	(98.8)	(107.3)
Provisions	22	(406.1)	(306.6)
Net public sector pension liability	24	(1,865.3)	(1,834.7)
		(3,506.4)	(3,325.2)
Total liabilities		(4,579.2)	(4,323.7)

	Note	2017-18 £bn	2016-17 £bn (restated)
Net liabilities		(2,565.4)	(2,420.7)
Financed by taxpayers' equity:			
General reserve		(3,131.5)	(2,948.1)
Revaluation reserve		562.0	482.4
Other reserves		4.1	45.0
Total liabilities to be funded by future revenues		(2,565.4)	(2,420.7)

자료: Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018, 2019. 5, pp. 96~67.

□ 호주

Australian Government balance sheet
as at 30 June 2018

	Note	2018 \$m	2017 \$m
Assets			
<i>Financial assets</i>			
Cash and deposits		6,242	6,283
Advances paid	5A	51,765	46,093
Other receivables and accrued revenue	5A	50,696	46,150
Investments, loans and placements	5B	326,823	320,878
Equity investments	5C	57,992	46,561
<i>Total financial assets</i>		493,518	465,965
<i>Non-financial assets</i>			
Land	5D	13,316	12,237
Buildings	5D	29,073	28,112
Specialist military equipment	5D	62,020	58,573
Other plant, equipment and infrastructure	5D	54,689	42,475
Intangibles	5D	11,519	10,360
Investment property	5D	341	281
Inventories	5E	8,831	8,689
Heritage and cultural assets	5D	11,619	11,630
Other non-financial assets	5F	3,943	4,280
<i>Total non-financial assets</i>		195,351	176,637
Total assets	5G	688,869	642,602
Liabilities			
<i>Interest bearing liabilities</i>			
Deposits held	6A	33,841	34,761
Government securities	6B	567,661	535,445
Loans	6C	15,181	14,100
Other borrowings	6D	8,807	7,515
Other interest bearing liabilities	6E	10,760	10,885
<i>Total interest bearing liabilities</i>		636,250	602,706
<i>Provisions and payables</i>			
Superannuation liability	6F	313,913	279,799
Other employee liabilities	6F	21,714	20,058
Supplier payables	6G	11,906	11,010
Personal benefits payable	6G	2,758	2,451
Subsidies payable	6G	602	549
Grants payable	6G	3,068	3,924
Australian currency on issue	6H	75,565	73,623
Other payables	6G	2,945	4,259
Other provisions	6H	37,899	35,966
<i>Total provisions and payables</i>		470,370	431,639
Total liabilities		1,106,620	1,034,345
Net worth			
Accumulated results		(500,731)	(468,931)
Reserves		82,869	77,125
Minority interests		111	63
Net worth		(417,751)	(391,743)

자료: CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS, 2018. 12, p. 36.

- 국가회계기준 개선 프로젝트

□ 뉴질랜드

Statement of Financial Position

as at 30 June 2018

2018 Forecast			Actual	
Budget 2017 \$m	Budget 2018 \$m		30 June 2018 \$m	30 June 2017 \$m
		Note		
Assets				
15,984	18,068		19,340	18,732
17,452	19,317	12	21,385	18,529
45,514	50,236	13	51,117	50,506
30,140	36,440	14	36,256	30,700
29,805	28,985	15	29,422	28,583
970	1,059		1,344	1,167
2,352	2,648		2,817	3,079
142,577	149,823	16	159,018	144,550
14,618	14,808	17	15,416	14,210
3,713	3,808		3,817	3,553
616	185		-	-
(965)	(485)		-	-
302,776	324,892		339,932	313,609
Liabilities				
5,932	6,440		6,375	5,980
12,479	13,007	18	14,422	14,794
2,086	2,307		2,424	2,224
111,500	115,978	19	115,652	111,806
41,219	44,109	11	45,294	42,786
9,917	10,579	20	10,991	11,006
8,201	8,905	21	9,137	8,541
191,334	201,325		204,295	197,137
111,442	123,567		135,637	116,472
Net Worth				
29,141	33,477		34,841	26,456
76,526	84,097	16	94,750	84,164
(101)	75		53	(88)
105,566	117,649		129,644	110,532
5,876	5,918	22	5,993	5,940
111,442	123,567		135,637	116,472

자료: Financial Statements of the Government of New Zealand, 2018. 10, p. 44.

□ 캐나다

Government of Canada

Consolidated Statement of Financial Position
as at March 31, 2018

(in millions of dollars)

	2018	2017 Restated (Note 2a)
Liabilities		
<i>Accounts payable and accrued liabilities</i>		
Amounts payable related to tax	61,876	55,077
Other accounts payable and accrued liabilities	44,576	34,431
Provision for contingent liabilities (Note 6)	23,030	16,511
Environmental liabilities and asset retirement obligations (Note 7)	12,291	12,599
Deferred revenue	8,361	9,238
Interest and matured debt	4,690	4,663
<i>Total accounts payable and accrued liabilities</i>	<i>154,824</i>	<i>132,519</i>
<i>Interest-bearing debt</i>		
Unmatured debt (Note 8)	721,201	713,633
Pensions and other future benefits		
Public sector pensions (Note 9)	170,914	171,447
Other employee and veteran future benefits (Note 9)	104,793	93,568
<i>Total pensions and other future benefits</i>	<i>275,707</i>	<i>265,015</i>
Other liabilities (Note 10)	5,670	5,689
<i>Total interest-bearing debt</i>	<i>1,002,578</i>	<i>984,337</i>
Total liabilities	1,157,402	1,116,856
Financial assets		
<i>Cash and accounts receivable</i>		
Cash and cash equivalents (Note 11)	34,642	36,500
Taxes receivable (Note 12)	123,035	110,514
Other accounts receivable (Note 12)	15,529	11,041
<i>Total cash and accounts receivable</i>	<i>173,206</i>	<i>158,055</i>
<i>Foreign exchange accounts (Note 13)</i>	<i>96,938</i>	<i>98,797</i>
<i>Loans, investments and advances</i>		
Enterprise Crown corporations and other government business enterprises (Note 14)	100,775	99,427
Other loans, investments and advances (Note 15)	25,596	24,579
<i>Total loans, investments and advances</i>	<i>126,371</i>	<i>124,006</i>
<i>Public sector pension assets (Note 9)</i>	<i>2,124</i>	<i>1,900</i>
Total financial assets	398,639	382,758
Net debt	(758,763)	(734,098)
Non-financial assets		
Tangible capital assets (Note 16)	73,835	69,676
Inventories	6,679	6,842
Prepaid expenses and other	6,995	6,040
Total non-financial assets	87,509	82,558
Accumulated deficit (Note 5)	(671,254)	(651,540)
Contractual obligations and contractual rights (Note 18)		

자료: Public Accounts of Canada 2018. 10, p. 50.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

□ 일본

貸 借 対 照 表

(単位: 百万円)

	前会計年度 (平成29年 3月31日)	本会計年度 (平成30年 3月31日)		前会計年度 (平成29年 3月31日)	本会計年度 (平成30年 3月31日)
<資産の部>			<負債の部>		
現金・預金	55,239,666	47,860,071	未払金	10,343,737	10,515,848
有価証券	119,868,932	118,517,982	支払備金	289,069	265,380
たな卸資産	4,285,405	4,299,555	未払費用	1,250,770	1,220,788
未収金	5,611,738	5,458,548	保管金等	906,814	1,030,143
未収収益	687,191	716,505	前受金	53,264	49,417
未収(再)保険料	4,736,879	4,735,921	前受収益	4,062	9,289
前払費用	1,914,748	5,474,106	未経過(再)保険料	130,116	36,413
貸付金	115,550,240	112,809,764	賞与引当金	316,794	325,560
運用寄託金	109,111,900	111,464,931	政府短期証券	84,660,527	76,987,793
その他の債権等	3,221,957	3,264,871	公債	943,279,091	966,898,628
貸倒引当金	△ 1,764,461	△ 1,623,059	借入金	30,764,461	31,443,449
有形固定資産	181,560,281	182,452,620	預託金	6,546,038	6,505,949
国有財産(公共用 財産を除く)	29,855,770	30,305,869	責任準備金	9,698,894	9,135,615
土地	17,430,133	17,740,516	公的年金預り金	118,776,820	120,110,492
立木竹	2,943,594	2,997,650	退職給付引当金	7,215,820	6,697,342
建物	3,383,429	3,430,462	その他の債務等	7,387,103	7,643,198
工作物	2,733,065	2,658,601			
機械器具	0	0			
船舶	1,431,465	1,482,320			
航空機	715,630	714,501			
建設仮勘定	1,218,452	1,281,817			
公共用財産	149,714,932	150,267,144			
公共用財産用地	39,658,807	39,841,969			
公共用財産施設	109,624,055	110,060,581			
建設仮勘定	432,070	364,592			
物品	1,963,522	1,854,779			
その他の固定資産	26,055	24,826			
無形固定資産	264,985	281,123			
出資金	72,452,450	74,800,579			
資 産 合 計	672,741,915	670,513,522	負 債 合 計	1,221,623,389	1,238,875,311
			<資産・負債差額の部>		
			資産・負債差額	△ 548,881,473	△ 568,361,788
			負債及び資産・ 負債差額合計	672,741,915	670,513,522

자료: 平成 29年度 国の財務書類(一般会計・特別会計), 2019. 3, p. 3.

프로젝트명: 연금 회계처리 개선

제안자: 선임연구원 진 태 호

1. 프로젝트 목적

「국가회계기준에 관한 규칙」 제44조(연금충당부채 및 보험충당부채의 평가)에 따라 연금충당부채는 기획재정부장관이 따로 정하는 방법으로 평가하도록 위임되어 있다. 이에 따라 2011년 8월 「연금회계준칙」과 2012년 초 「연금회계평가 및 공시지침」이 마련되어 2011회계연도부터 연금충당부채를 국가재무제표에 처음 인식하였다.

2014년 지침 체계가 개편되면서 준칙이 사라지고 「연금회계처리지침」으로 일원화 되었으며, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’) 및 국민연금 등 우리나라의 4대 연금의 회계처리를 규정하고 있다. 「연금회계처리지침」은 크게 연금충당부채를 인식하는 공무원연금·군인연금과 연금충당부채를 인식하지 않는 사학연금·국민연금으로 구분할 수 있다.

공무원연금과 군인연금은 국가에 근로를 제공하고 받는 급여 성격으로 보아 민간의 퇴직급여와 유사한 회계처리를 적용하여 충당부채를 인식하고 있으며, 사학연금과 국민연금은 국가의 근로자가 아니므로 국가가 사회보장정책의 일환으로 노후소득 보장을 위한 연금을 제공하는 제도로 비교환거래의 하나로 간주하여 해외 주요국(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등)의 회계처리를 참고하여 별도의 충당부채를 인식하지 않고 미지급금만을 부채로 인식하도록 규정하였다.

이와 더불어 4대 연금 모두 국가재정의 상당부분을 차지하고 미래 재정건전성에 많은 영향을 끼치는 점을 고려하여 필수보충정보로 연금보고서를 작성하도록 하였다. 연금보고서는 연금사업의 개요, 기금의 구성과 운용사항, 주요 통계를 공통사항으로 하고, 공무원·군인연금은 연금충당부채의 평가 방법과 결과를, 사학·국민연금은 장기재정추계의 결과를 추가적으로 공시하도록 규정하였다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

그러나 연금충당부채를 최초 인식하고 공시한 지 8회계연도가 지난 지금 많은 논란이 발생하고 있다. 2018년 기준 연금충당부채 금액이 939.9조원으로 재무제표상 부채(1,682.7조원)의 절반 이상을 차지하는 상황에서 재정건전성에 대한 이슈와 더불어 2013년 이후 5년간 343.6조원 증가한 연금충당부채 금액에 대한 적정성 또는 신뢰성, 연금충당부채 금액과 재정건전성과의 상관관계 등 금액에 대한 해석에 관한 논란이 매년 되풀이되고 있다. 2018회계연도 국가결산 발표 이후 일주일간 국가결산 관련 기사 중 연금충당부채에 대한 기사가 70% 이상을 차지할 정도로 국가재정에 대한 논란이 연금충당부채에 매몰되는 현상도 나타나고 있다.

이와 더불어 국가의 근로자에게 근로를 제공받아 지급하는 급여 성격으로 연금을 지급하므로 연금충당부채를 인식한다는 퇴직급여 성격이라는 현행논리도, 지방직 또는 교육직 공무원에 대한 국가 근로자 여부, 기여금을 납부하는 연금제도를 온전히 퇴직급여로 볼 수 있는지에 대한 논란 등 근본적인 회계처리 적정성에 대한 의견도 계속 제기되고 있다. 또한 시기적으로 국민연금에 대한 법 개정에 따른 국가의 지급의무 규정 신설에 대한 논의, IPSAS(국제공공부문회계기준)의 사회보장급여(Social Benefits) 제정이 이루어지는 등 국가의 사회보장성 지출에 대한 회계처리 기준이 제정되어야 하는 시점으로 볼 수 있다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 현재 논란이 되고 있는 이슈들을 분석하고 회계처리를 검토하여, 연금충당부채 인식 및 산정에 대한 근본적인 기준을 세워 국가재무제표에 인식하고 정보이용자에게 공시하는 데 가장 목적적합한 기준을 마련하는 데 있다. 이를 위하여 현재 논란이 제일 많은 공무원·군인연금의 이슈들은 물론 국민연금과 사학연금, 필요시 성격이 유사한 사회보장급여(ex. 고용보험, 산재보험 등)까지 함께 검토하여 일관적인 기준으로 회계처리를 수행할 수 있도록 하는 데 의의를 둔다.

2. 프로젝트 개요

본 프로젝트의 범위는 「연금회계처리지침」과 더불어 사회보장성 지출로 볼 수 있는 지출을 모두 포함하며, 이에 따라 고용보험, 산재보험 등의 회계처리가 규정되어 있는 「보험회계처리지침」이 포함될 수 있으며, 필요시 지침의 분리, 통합, 신설 등을

제안할 수 있다. 크게 ① 연금충당부채 산정 ② 표시 및 공시 ③ 연금회계처리의 적정성 ④ 국민연금 회계처리로 구분하여 추진하며 이외 이슈를 ⑤ 기타 이슈로 묶어 추진한다.

(1) 연금충당부채 산정

① 산정 대상 가입자

현재 국가재무제표에 인식하는 공무원연금충당부채는 국가공무원, 지방공무원 등 구분 없이 전 공무원을 대상으로 산출하여 계상하고 있다. 이는 「국가회계법」상 국가회계실체(일반회계, 특별회계, 기금)인 공무원연금기금에서 모든 공무원의 연금을 관리하고 있음에 따라 포괄범위에 들어온다고 판단하였기 때문이다.

하지만 연금충당부채는 국가에 근로를 제공한 대가에 따라 지급하는 급여를 미래에 연금으로 지급함에 따라 그 금액을 추정하여 측정한 것으로 정의하고 있어 지방공무원의 경우 논란의 여지가 존재한다. 자국 회계기준을 사용하는 미국, 캐나다뿐 아니라 IFRS 또는 IPSAS를 준용하는 영국, 호주 및 뉴질랜드의 경우 재무제표의 작성범위와 연금충당부채 대상 공무원의 범위는 일치하는 데 반해 우리나라는 재무제표의 작성범위는 국가로 한정되나, 연금충당부채만 지방공무원을 포함하고 있다.

뿐만 아니라 지방직 공무원과 국가직 중 교육직 공무원의 경우 국가에 근로를 제공하는 것으로 판단하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요하다. 우선 교육직의 경우 고용계약은 국가와 이루어지나 근로제공, 급여지급 및 연금의 부담금 지급은 모두 시도교육청에서 수행한다. 국가는 교육청에 지방교육재정부담금을 지출하고 비용으로 인식하는 상황에서 연금충당부채를 인식함에 따라 이중계상 논란에서 자유로울 수 없다. 지방직은 한 단계 더 나아가 고용계약까지 지방정부와 이루어짐으로써 국가에 근로를 제공하는 주체 여부에 대한 논란이 더욱 심화된다.

반대로 사학연금 가입자의 경우 현재 국민연금과 동일한 논리로 국가의 근로자가 아닌 것으로 판단하여 회계처리를 수행하고 있으나, 고용계약, 근로제공, 급여지급 모두 고용주인 사립학교에서 이루어지는 것은 국민연금과 동일하나 연금부담금의 일부(3,706/9,000)를 중앙정부에서 부담하고 있어, 이에 대한 성격을 정의할 필요가 있다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

<표 IV-9> 4대 연금 가입자별 고용계약 등 현황

구분	군인연금	공무원연금			사학연금	국민연금
		국가직	국가교육직	지방직		
고용계약	중앙정부	중앙정부	중앙정부	지방정부	사립학교	민간
근로제공			시도교육청			
급여지급						
부담금지급					사립학교· 중앙정부	

자료: 저자 작성

국가에 근로를 제공함에 따라 급여를 미래에 연금으로 지급하므로 그 의무를 추정하여 인식하는 것을 연금충당부채로 정의할 경우 국가에 근로를 제공하는 것에 대한 명확한 기준 설정이 필요하며, 그 기준에 따라 공무원, 특히 지방직, 교육직 공무원과 사립학교 교직원의 회계처리가 규정되어야 한다. 또한 국가재무제표에서 제외하는 것이 타당할 경우 각 제외되는 금액을 어떤 방식으로 정보이용자에게 전달할 수 있는지에 대한 검토도 함께 고려되어야 한다.

② 산정 대상 급여

現 「연금회계처리지침」에서는 문단 4를 통해 산정 대상 급여 범위에 관하여 「공무원연금법」 및 「군인연금법」상 급여의 종류별로 대상 여부를 표시하고 있어 법령의 개정에 따라 급여의 명칭 또는 분류가 변경될 때마다 해당 법을 참조하고 있는 문단을 개정해야 한다.

그런데 동 지침 문단제정근거 4를 통해 ① 지급액이 재직기간에 비례하고 ② 일반적 퇴직급여에 해당되며 ③ 퇴직연금제도 포함 대상인 경우 연금충당부채 산정 대상 급여에 포함한다는 원칙을 제시하고 있다. 산정 대상 급여에 대한 명확한 원칙이 세워져 있는 상황이라면, 관련 법령의 개정 등으로 개정소요가 발생하는 규칙 중심보다는 원칙 중심으로 기준을 변경하는 것이 기준의 신뢰성 제고에 도움이 되는 방향일 수 있다.

현재 문단제정근거에서 제시하는 원칙을 검토하고 원칙에 따라 공무원·군인연금에서 지급하는 급여를 구분하여 적용 가능한 지침을 만들 수 있는지 검토할 필요가 있으며, 지침 문단에서 나열하는 급여의 종류는 문단제정근거 또는 실무해설 등에서 제공하는 방안도 함께 검토한다.

③ 재정상태표일 현재 최적의 가정

연금충당부채는 예측급여채무방식(PBO)을 적용하여 그 금액을 산정하고 있으며, 재정상태표일 현재 최적의 가정을 사용하도록 규정되어 있다. 이에 따라 '14회계연도 이전까지는 물가상승률과 임금상승률을 동일하게 국민연금 재정계산의 소비자물가상승률 전망치를 적용하여 산정하였으며, '15회계연도 이후부터는 기획재정부가 장기재정전망을 공식적으로 발표함에 따라 물가상승률은 장기재정전망의 소비자물가상승률 전망치를, 임금상승률은 장기재정전망의 직역연금 보수상승률 전망치를 적용하여 산정하였다.

이후 2018년 9월 국민연금 재정계산이 발표되었으나 '18회계연도 결산 시 최근에 발표된 국민연금 재정계산을 사용하지 않고, 기존에 적용하던 장기재정전망의 가정치를 그대로 적용하여 연금충당부채를 산정하였다. 이에 따라 「연금회계처리지침」 문단 8에 따른 ‘최적의 가정’에 대한 해석과 관련된 논란이 발생되었다.

최적의 가정이란 (갑설) 「국가재정법」에 따라 공식적으로 산출·발표된 장기재정전망에서 사용한 재무적 가정, (을설) '14회계연도 이전 사용했던 국민연금 재정계산을 포함한 공식적으로 발표된 최근의 공신력 있는 재무적 가정, (병설) 발표 여부와 상관없이 가장 최근의 거시경제 추세를 반영한 재무적 가정 등 그 주장이 서로 첨예하게 대립하고 있다.

행정부의 입장은 (갑설)에 가까우며, 공식적으로 발표된 장기재정전망을 최적의 가정으로 결정하고 '18회계연도 결산에 적용하였다. 연금충당부채는 시기뿐 아니라 신뢰성도 중요하므로 객관적으로 인정받을 수 있는 자료를 사용하여야 한다는 것이 주장의 요지이다. 해당 주장에 대하여 회계적 타당성 검토와 함께 임의적 해석을 지양하기 위하여 지침상 문단 본문 또는 문단제정근거에 반영 여부에 대한 검토가 필요하다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

④ 재무적 가정 중 할인율

연금충당부채를 산정하는 데 금액적으로 가장 큰 영향을 미치는 재무적 가정은 할인율이다. 연금은 그 특성상 장기간 지급이 이루어지기 때문에 추정기간이 70년 이상이며, 이에 따라 할인율 변화에 금액이 민감하게 변동한다. 할인율은 「연금회계처리지침」상 국공채 시장수익률을 참조하여 결정한다는 원칙만 제시³¹⁾하고 있으며, 실무적으로 할인율은 다음과 같이 결정되고 있다.

만기별(1년, 3년, 5년, 10년, 20년) 국채이자율을 10년 평균하여 지급시기별로 적용하되 최장만기(20년) 초과 할인율은 20년 수익률을 일괄 적용하며, 만기가 없는 부분은 보간법으로 보정하여 적용하고 있다. 이는 다음과 같은 사유에 따라 국가회계제도심의위원회에서 결정된 것이다.

할인율의 객관성과 신뢰성을 담보하기 위하여 국채이자율을 적용하며, 현재 시점의 수익률에 과도한 변동성이 존재할 경우 연금충당부채 금액의 신뢰성이 저하될 우려가 있으므로 평균 기간을 10년으로 적용한다. 공무원연금 재정재계산 시 20년 초과기간에 대해 동일한 할인율을 적용하는 사례 등을 참조하여 최장만기 국고채 수익률을 일괄 적용하도록 하였다.³²⁾

그러나 8년이 지난 지금 할인율 산정방식 개선에 대한 주장이 제기되고 있는데, 과거의 국채 수익률을 평균하는 현행 할인율 산정방식은 현재 시점의 할인율을 희석하기 때문에 현재의 경제상황을 반영하지 못하며(2009년 2.9~5.4%, 2018년 1.8~2.5%), 연금충당부채가 할인율에 따라 매년 50조원 이상 증가하는 등 변동성이 줄어드는 효과는 있으나 금액적으로는 여전히 가장 큰 부분을 차지하여 그 효과가 미미한 상황으로 본래의 목적을 이루지 못하고 있는 것이 아니냐는 지적이다.

이와 더불어 2012년, 2016년에 각각 30년물과 50년물 국고채가 발행되었음에도 불구하고 20년물을 최장만기로 하여 동일한 국고채수익률을 일괄적용하고 있는 현재의 방식에 대한 지적도 함께 제기되었다.

31) ① 충분히 객관적이고 합리적이어야 함 ② 국공채 시장수익률을 참조하여 결정 ③ 보험수리적 위험, 투자위험 및 국가회계실체 고유의 신용위험은 반영하지 않음

32) 연금회계준칙이 마련되던 2010년 기준 국고채는 20년 만기 국고채가 최장기 국고채였으며, 이후 30년물('12년 9월), 50년물('16년 10월)이 발행되었다.

이에 따라 ① 현재 10년 평균을 사용하고 있는 할인을 산정방식의 평활기간을 5년으로 축소 또는 재정상태표일 현재를 적용할 경우 금액적 효과와 장단점 ② 30년물과 50년물 만기 국채이자율 추가 ③ 국채의 최장만기를 초과하는 할인을 추정방안으로 구분하여 개선방향에 대한 검토를 수행한다. 선행연구를 참고하여 주요국(미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드)의 사례와 그 사유를 검토하고 우리나라의 실정에 맞는 할인을 산정방식을 제시함을 목표로 한다. 필요시 원칙을 제시하고 있는 「연금회계 처리지침」상 문단에 문단제정근거 또는 실무해설 등을 추가하는 방안도 함께 검토한다.

(2) 표시 및 공시

① 연금충당부채 순액 계상

現 연금충당부채는 재무제표상 연금지급과 관련된 자산을 차감한 순액이 아닌 총액으로 인식하고 있으며, 자산은 별도로 금융자산 등으로 연금충당부채와 무관하게 표시하고 있다. 이는 연금충당부채를 미래에 들어올 돈을 고려하지 않고 나갈 돈만 고려했다는 기본적인 회계적 오해에 대해, 연금충당부채는 미래에 지급되는 연금 중 근로 제공에 따른 급여 부분만을 인식하는 것이며, 이는 미래가 아닌 과거 사건에 대한 회계처리라는 합리적 설명을 불가능하게 함으로써 정보이용자를 혼란스럽게 만들 여지가 존재한다.

적립된 자산이 연금충당부채에 비하여 적기 때문에(약 15조원) 부채에서 차감할 유인이 없다는 의견도 존재하나, 금액의 상대적 크기보다는 회계적 정합성에 따라 민간의 퇴직급여와 동일한 회계처리를 적용하였다면, 그 표시방식도 동일하게 적용하는 것이 정보이용자에게 불필요한 혼란을 주지 않는 방식일 것이다.

다만 민간의 경우 충당부채에서 차감하는 적립자산은 통상 외부에 적립되며, 회계실체가 사용할 수 없는 자산인 데 반해 공무원연금과 군인연금기금에 적립된 자산은 중앙정부가 민간이 퇴직급여 목적으로 적립한 자산과 동일한 수준으로 사용할 수 없는 자산이라는 의견도 존재하므로 이에 대한 검토도 함께 수행하여야 한다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

② 연금보고서 표준화 및 간소화

재무결산보고서상 연금보고서는 각 회계실체의 연금보고서를 단순 취합함에 따라 200페이지 이상으로 산출되고 있어 비중이 과다하며, 정보의 일관성이 없어 정보이용자의 이해가능성 및 접근성이 저하되고 있다. 또한 각 연금실체별로 연금보고서상 제공하는 정보의 양과 양식 등이 상이하여 일관된 연금 분석이 불가능한데, 특히 공무원연금과 군인연금의 경우 연금충당부채 증감 분석 양식이 상이하여 국가 전체의 연금충당부채 증감 분석에 일관성이 저하되는 문제점이 있다.

부채의 60%, 자산의 30%를 차지하는 4대 연금에 대한 정보를 간결하고 일관성 있게 제공하기 위해서는 국가재무제표 이용자 관점에서 연금 관련 정보를 보여줄 수 있도록 연금보고서를 표준화하는 노력이 필요하며, 이는 재무정보의 활용 측면에서도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 회계실체, 중앙관서 단위에서는 기존 연금보고서를 공시하되 국가에서는 요약본을 공시하는 방안 또는 주요 정보를 주석으로 10페이지 내외로 공시하고 현행 연금보고서는 별책으로 분리하는 방안 등 다양한 방안을 검토할 수 있다.

③ 주석 강화

現 국가재무제표상 연금사업 관련 주석 공시 내용은 간략히 1페이지 내외로 직역연금(공무원, 군인)의 연금충당부채의 변동 내역을 보여주고 있는 것이 전부이며 국민연금과 사학연금의 정보는 포함되어 있지 않다. 또한 단순히 표로만 구성되어 있어 증감원인 분석 등 상세한 기술정보 역시 누락되어 있다.

이는 필수보충정보인 연금보고서에 상세한 내용이 담겨져 있기 때문으로 추정되는데 재무제표에 포함되는 주석에 연금사업 관련 자산과 부채가 그 비중이 적지 않음에도 내용을 불충분하게 제공하는 것은 문제가 있다고 볼 수 있다. 또한 「연금회계처리지침」 문단 40과 41에서 규정된 것과 달리 연금제도의 기본적인 정보도 주석에 포함되고 있지 않는 것은 규정에도 위배되는 것으로 개선이 필요하다.

해외 주요국을 살펴보면 부채로 인식하는 직역연금과 부채로 인식하지 않는 사회보장제도를 구분하여 공시하고 있는데 대부분 직역연금은 주석으로 관련 정보를 제공하고, 사회보장제도는 필수보충정보나 별도 보고서로 제공하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-10〉 주요 국가별 연금 정보 공시 현황

구분	항목	미국	영국	호주	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
직역 연금	총당부채	○	○	○	○	○	-	○
	제도개요	주석	주석	주석	주석	주석	-	필보충
	급여별현황							주석
	변동내역							
	보험수리적가정							
	장기전망	X	X	X	X	X		X
사회 보장	재무제표	○(별도)	X	X	X	X	○	○(자산)
	제도개요	주석					주석	필보충
	상세내역	RSI					X	
	장기전망						주석	

출처: 정도진, 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안』, 2018, p. 206.

따라서 정보이용자의 재무제표의 이해를 위하여 연금사업의 현황 및 주요내용 등 現 연금보고서 중 주요정보(연금사업의 개요, 가입자 등 현황정보, 기금의 조성 및 운용, 기금추이 및 규모 등)를 주석으로 공시하는 방안을 검토하고, 추가적으로 필수 보충정보와 중복으로 제공할 경우 단순히 제공하는 양만 많아지는 문제가 발생할 수 있으므로 연금보고서 표준화·간소화 과제와 연계하여 추진할 필요가 있다.

④ 연금 관련 추가 재무정보 공시

연금에 대한 재정을 평가할 수 있는 정보로 기금고갈시점(국민연금, 사학연금), 보 전금의 규모(공무원연금), 연금총당부채(공무원연금, 군인연금) 등이 공시되고 있다. 하지만 이러한 정보는 공적연금제도의 지속가능 여부 또는 지급의 안정성 등을 충분히 설명하지 못한다는 한계점을 지니고 있다.

선행연구 등에서 실시한 수요조사에서 확인할 수 있듯이 연금지급 가능 여부에 대한 수요가 가장 높게 나타남에도 불구하고 이에 대한 정보가 공시되고 있지 않는 상황이므로 이에 대한 정보 개발이 필요하다. 타 국가의 연금 관련 지표를 검토하였을 때 수지추계, 적립배율 및 고갈시점 등 1차 지표는 산출하고 있으나, 이를 토대로 산출하는 2차 지표는 부족한 것을 확인할 수 있다.

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

예를 들어 미래 가입자를 모두 고려하여 일정 시점(70년 또는 무한)까지 총수입과 총지출을 고려하여 추정하는 방식으로 연금제도의 재정안정성을 평가하는 미국, 캐나다, 일본이 사용하는 모델이나, 각 세대별로 급여부담, 수익비 등을 산출하여 제도 개선 전과 개선 후의 변동내역 등을 제공하여 제도의 변천과 역사, 개선효과 등을 보여주는 캐나다와 일본의 모델 등이 2차 지표의 사례가 될 수 있다.

<표 IV-11> 국가별 연금 평가지표 현황

추계정보		미국 OASDI	캐나다 CPP	일본 후생연금	대한민국
1차 지표	수지추계	○	○	○	○
	적립배율	○	○	○	○
	고갈시점	○	-33)	○	○
2차 지표	자산부채 추계	Unfunded Obligation	Balance Sheet	재원과 급여의 내역	-
		75년간의 수지적자 액의 현재가치	75년간 자산, 부채의 현재가치	95년간 자산과 부채의 현재가치	
	세대별 정보	-	Internal Rate of Return by Cohort	세대별 급여부담	-
			세대별 내부수익률	세대별 수익비	

출처: 정도진, 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안』, 2018, p. 113.

(3) 연금 회계처리의 적정성

앞서 서술한 바와 같이 現 국가회계기준상 공무원연금과 군인연금의 회계처리는 국가가 지급하는 연금을 국가에 근로를 제공함에 따른 대가로 급여를 이연하여 지급 받는 것으로(퇴직급여 성격), 의무가 근로를 제공할 때 발생하였으므로 재정상태표일 현재 발생한 의무에 대하여 측정한 금액을 연금충당부채로 인식하는 방식을 적용하고 있다.

33) 고갈되지 않을 것으로 전망됨에 따라 정보 없음

하지만 공무원연금과 군인연금의 성격이 민간의 퇴직급여의 성격과 모두 일치하지 않으므로 現 회계처리에 대한 논란이 제기되는 상황이다. 따라서 본 챕터에서는 국가회계기준상 공무원연금과 군인연금 회계처리의 근간이 되는 부분에 대한 전반적인 검토를 수행한다.

① 공무원, 군인연금 중 사회보장급여 성격

공무원연금과 군인연금제도는 민간의 퇴직연금제도와는 다르게 국민연금제도와 같은 ‘사회보장급여’의 성격이 포함되어 있다. 우선 공무원·군인연금 가입자는 국민연금 가입이 불가하며, 기초연금 대상자에서도 제외되므로 공무원·군인연금제도는 기초연금과 국민연금이 수행하는 복지 부분을 포함하고 있다고 해석할 수 있다.

두 번째로 민간의 종업원 급여 성격이라면 기여금 없이 지급하는 것이 적절하나 국민연금과 동일하게 가입자는 기여금을 내고 향후 연금을 수급받는다는 점에서 국민연금제도와 유사하다. 세 번째로 공무원과 군인이 퇴직 시 지급받는 ‘퇴직수당’이 이미 존재한다. 퇴직수당은 퇴직 시 「공무원연금법」에 따라 지급받는 것으로 민간의 퇴직금과 그 성격이 유사하다. 관련 법령에 따라 20년 이상 재직 후 퇴직 시 재직연수에 기준소득월액의 39%를 곱하여 계산하므로 민간 대비 절반 이하 수준인 점은 상이하다.

〈표 IV-12〉 연금제도의 총별 구분

4층 3층 2층 1층 구분	개인연금		
	공무원연금 (+ 퇴직수당)	군인연금 (+ 퇴직수당)	퇴직연금(퇴직금)
			국민연금
			기초연금
구분	공무원	군인	민간

출처: 저자 작성

따라서 공무원·군인연금제도는 (1층)기초연금과 (2층)국민연금 및 (3층)퇴직연금제도를 모두 포괄한 제도이며, 이에 대한 회계처리를 단순히 퇴직연금과 동일하게 규정하고 있는 現 「국가회계기준」에 대한 재검토가 필요하다. 국가가 지급하는 공무원

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

연금과 군인연금의 지급금은 모두 근로 제공의 대가가 아니라 기여금에 대한 반대급부가 포함되어 있다는 주장도 함께 고려되어야 한다.

② 연금지급의무의 구분

재무제표에서 인식하는 연금지급의무의 성격은 크게 ① 기여금을 납부받음에 따른 채원 제공 의무와 ② 종업원에 대한 급여를 연금으로 미래에 제공함에 따른 의무로 구분할 수 있다. 현재 공무원연금과 군인연금은 ②에 따른 의무로 해석하여 연금충당부채를 인식하고 있으며, ①로 해석하고 있는 연금제도는 없다.

하지만 기여금 납부에 따른 채원 제공의무는 4대 연금 공통적으로 적용 가능한 것으로 현재 국민연금 적립금에 대한 부채 인식 이슈와 맞닿아 있으며, 만일 지방직 공무원 등에 대하여 종업원으로 볼 수 없어 현재의 연금충당부채를 인식하지 않는다고 결론이 내려질 경우 ①에 따른 의무는 남아있으므로 이에 대한 명확한 해석이 필요하므로 검토가 필요하다.

기여금을 납부받음에 따른 채원 제공의무의 측정방식은 (1안)재정추계 등을 통한 부족 예상분으로 측정, (2안) 기여금을 납부받은 것은 과거 사건으로 보아 종업원급여와 동일한 방법으로 측정, (3안) 종업원을 대상으로 한 연금제도 이외에는 모두 사회보장제도를 운영하고 있는 것으로 보아 국민연금과 동일한 회계처리를 적용하는 방안 등을 검토할 수 있다.

(4) 국민연금 회계처리

① 국민연금 자산, 부채 인식

현재 국가재무제표상 국민연금기금의 적립금 자산은 재정상태표에 표시되나(약 640조원), 관련 부채는 미지급금(약 0.1조원) 외에는 인식하지 않고 있다. 이는 연금보험료 수납 시 수익(연금보험료수입)을 인식하고, 급여 지급 시 비용(연금급여전출금)을 인식하되, 결산 시 수익이 비용을 초과하는 부분은 비용처리하고, 동 금액을 자본금(연금급여적립금)으로 계상하는 특례 회계처리에 의한 것이다. 연금사업 특성상 성숙기에 접어들기 전까지 수익이 비용을 초과하므로 회계정보 활용도 저하(수익

과다) 및 국가신인도 하락(부채 과다) 우려에 따라 제8차 국가회계제도심의위원회에서 2010년 1월 승인하였다.

특례 회계처리는, 연금사업이 성숙기에 접어들 때까지 수익이 비용을 초과하는 부분이 발생하는 것은 향후 연금 지급을 위하여 적립금을 쌓아놓기 위한 것으로, 연금 지급 이외의 수단으로 사용할 수 없는 자금의 수입을 국가의 수익으로 공시하는 것은 정보이용자에게 왜곡된 정보를 전달할 수 있음을 문제로 보아 마련되었다. 따라서 수익 과대계상을 막기 위해 매년 잉여분을 적립금 개념으로 처리하기 위해 비용으로 인식하되, 상대계정을 부채로 인식할 경우 과다하게 부채를 인식하게 되어³⁴⁾ 국가신인도 하락 등 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 연금급여적립금을 부채가 아닌 순자산으로 회계처리하도록 규정하였다.

〈표 IV-13〉 2018회계연도 국민연금기금 회계처리

(단위: 조원)

구분	차변	대변
연금보험료 수납	자산 44.4	수익 44.4
연금급여 지급	비용 20.8	자산 20.8
연금급여적립금전입액	비용 23.6	순자산 23.6

출처: 저자 작성

하지만 국민연금 성숙기 이전까지 운용자산은 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 다른 방향의 국가 재정상태 왜곡이 우려된다는 주장이 제기되고 있다. 국가 총자산인 2,127조원의 1/4을 차지하고 있는 국민연금자산 640조원은 지금도 그 비중이 상당한 상황인데, 향후 적립금은 2041년까지 증가하여 최대적립금 1,778조원을 기록하고, 이후 적자가 발생하여 2057년에 고갈되는 것으로 예측되었다.³⁵⁾ 이에 따른 미래의 재정상태표의 모습은 2041년은 국가자산의 절반가량이 국민연금기금의 적립금이며, 2057년까지 16년 동안 1,800조원, 매년 약 100조원 이상이 감소되는 모습으로

34) 2010년말 국민연금기금의 적립금은 약 324조원으로 잉여분을 부채로 인식하였을 경우 기존 적립된 부분을 소급하여 적용하지 않았다고 가정하더라도 2018년 기준 국가부채 약 316조원 증가

35) 국민연금 재정추계위원회(2018), 제4차 국민연금 재정추계

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

정보이용자가 국민연금자산의 증가 혹은 감소 이외의 시그널을 받기 어려운 형태로 남겨질 우려가 있다.

물론 인구구조의 변화, 연금제도의 개혁 등에 따라 극단적인 변화폭은 줄어들 수 있으나³⁶⁾, 사회보장에 대한 중요성이 대두되면서 국민연금, 나아가 4대 연금의 중요성과 그 지출이 증대되고 있는 상황에서 국민연금 회계처리에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 또한 국민연금의 회계처리에 국한하지 않고 국민연금과 유사하게 사회보장사업을 수행하는 회계실체인 고용보험과 산재보험의 회계처리의 일관성도 함께 검토하여 필요시 국민연금과 동일한 회계처리 적용을 위해 지침의 통합 또는 분리도 제시할 수 있다.

국민연금의 회계처리 대안은 다음을 포함하여 제시하며, 검토 과정에서 본 보고서에서 제시한 대안 외 추가적인 대안을 제시하는 것도 무방하며, 대안 검토 시 현행 특례회계처리의 적절성과 이론적 배경에 대한 검토도 함께 진행한다.

(1안) 국민연금은 사회보장 성격을 갖고 있는 비교환거래로 미래급여 지급의무는 부채의 인식기준을 충족하지 않으므로 부채를 인식하지 않는다. 이는 IPSAS의 사회보장급여(Social Benefits)와 해외 주요국의 사회보장급여 회계처리와 유사한 방식으로 IPSAS, 다른 국가 등과 비교가능성이 제고되는 장점이 있다. 현재의 특례회계처리와 결과는 유사하나 의무가 발생하지 않았다는 점에서 회계적 이론은 상이하다.

(2안) 국민연금의 미래지급의무는 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」상 충당부채의 요건을 충족하므로 재정상태표상 충당부채로 인식하여야 한다. 기여금의 납입이라는 과거 사건의 결과로 미래 연금 지급이라는 현재 의무가 존재하고, 해당 의무를 이행하기 위하여 국가재무제표상 자산으로 인식하고 있는 경제적 효익이 있는 자원을 유출한 가능성이 매우 높으며, 의무를 이행하기 위하여 필요한 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있기 때문이다.

(3안) 국민연금 사업은 노후보장을 목적으로 연금 지급의 안정성을 담보로 한 위탁관리 사업으로 기금의 자산은 국가에 실질적인 소유권이 있다고 볼 수 없으므로 자산, 부채 모두 재정상태표에 인식하지 않아야 한다. 국민연금 사업은 가입자 등에

36) 제3차 국민연금 재정추계(2013년)에서는 최대적립기금이 2,561조원으로 예상되었음

계 기여금을 걷어 미래 연금 지급을 담보하기 위하여 보관, 운용 등을 지원하고 향후 지급을 국가가 보장해주는 사업으로 볼 수 있으며, 이는 국가가 기금 자체에 소유권이 있다고 보긴 어렵다. 따라서 재정상태표에 국민연금기금의 적립금 자산 혹은 관련 부채를 인식하는 것은 적절하지 않으며 위탁과 관련된 자산, 부채만을 인식하고, 별개의 재무정보를 주식 등에서 제공하여야 한다.

② 국민연금 운용자산 계정과목 분리

2018회계연도 현재 국가 재정상태표에서는 국민연금에서 운용하고 있는 국민연금 기금 적립금 약 639조원에 대하여 자산 성격에 따라 유동자산 143조원, 투자자산 495조원으로 분류하여 공시하고 있다. 국민연금의 적립금의 규모가 매년 늘고 국가 자산에서 차지하는 비중이 늘어남에 따라 국민연금 운용자산과 관련하여 계정과목을 분리하자는 의견이 제기되고 있다.

<표 IV-14> 2018회계연도 유동자산 및 투자자산 현황

(단위: 조원, %)

구분	국가통합	국민연금 ¹⁾	국민연금 비중
유동자산	401.2	138.0	34.4
현금 및 현금성자산	51.7	1.4	2.7
단기금융상품	54.6	7.5	13.7
단기투자증권	207.2	126.7	61.1
미수채권	31.5	2.0	6.3
단기대여금	24.7	0.3	1.2
기타유동자산	31.4	0.0	-
투자자산	827.9	378.8	45.8
장기금융상품	2.4	-	-
장기투자증권	569.8	373.7	65.6
장기대여금	147.6	5.1	3.5
기타투자자산	108.1	-	-

주: 1) 내부거래 금액 반영

자료: 기획재정부, 『2018회계연도 국가결산보고서』, 2019

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

우선 전체 유동자산과 투자자산에서 차지하는 비중이 각각 34%, 46%로 그 비중이 적지 않으며, 두 번째로 유동자산은 1년 이내 현금화되거나 사용될 것으로 예상되는 자산으로 정의되는 데 반해 국민연금의 적립금은 민간의 사용제한자산과 그 성격이 유사하며, 사용제한기간이 1년을 초과하는 부분이 대다수인 국민연금 적립금을 유동자산으로 분류하는 것이 정보이용자에게 적합한 정보를 주는 것이 맞는지 의문이 든다는 것이 주장의 근거이다.

다른 자산과 그 성격이 확연히 구분되고 금액적 비중도 상당한 ‘국민연금운용자산(가치)’을 별도 계정과목으로 신설하고 재무제표에 표시하는 것이 법령에 따라 다른 목적으로 사용할 수 없는 국민연금 적립금을 더 적합하게 공시하는 방안이 될 수 있다.

분리방안 검토 시 국민연금 외 사학연금, 고용보험 등 적립자산이 존재하는 타 국가회계실체도 동일한 기준을 적용하여야 하는지, 동일한 기준을 적용한다면 ‘적립금운용자산(가치)’ 등 계정과목명과 함께 하위 계정과목(회계실체별 계정과목 신설 여부)에 대한 고려도 필요하며, 혹은 금액적 중요성에 따라 국민연금만 적용할 경우 그 중요성 기준의 이론적 근거 마련은 가능한지에 대한 조사가 포함되어야 한다.

이와 더불어 재정상태표에 표시할 경우 국민연금기금이 보유하고 있는 국공채에 따라 내부거래로 상계되는 100조원가량에 대한 표시 방법, 계정과목 신설 시 유동자산, 투자자산과 같은 수준(Level II) 혹은 금융상품, 투자증권(Level III) 중 적합성 여부, 국민연금운용자산의 하위레벨 계정과목(대여금, 금융상품, 채권, 주식 등) 신설 여부 등도 함께 고려한다.

③ 국민연금·사학연금 수익 분류

「연금회계처리지침」 문단 38에서는 국민연금과 사학연금의 연금수익 중 고용주부담금, 국가기여금 및 피고용자기여금은 프로그램수익으로 인식하도록 규정하고 있다. 하지만 동 지침 문단제정근거 18에서 국민연금을 사회보험으로 정의하고 이에 대한 정부의 의무는 비교환거래임을 명시하고 있어 문단과 문단제정근거 간의 상충이 발생한다.

「연금회계처리지침」

38. (연금수익의 인식) <중 략> (2) 고용주부담금, 국가기여금, 피고용자기여금은 재정운영표에 프로그램수익으로 인식하며, 보전금은 순자산변동표 또는 재정운영표에 “비교환수익 등”으로 인식한다.

문단제정근거18. (☞ 관련문단 35, 39) 미국 연방정부회계기준인 SFAS 17에서는 우리나라의 국민연금과 유사한 성격의 제도를 사회보험으로 정의하고 있으며, 이와 관련된 정부의 의무는 비교환거래이므로 장래 추정지급액과 관련된 부채를 인식하지 않도록 규정하고 있다.

또한 국민연금과 유사한 사회보장사업을 수행하는 고용보험, 사회보험 등 회계실체의 회계처리를 규정한 「보험회계처리지침」 문단 14에서는 피고용자기여금과 고용주부담금을 비교환수익으로 인식하도록 규정하고 있어 지침 간 상충 역시 발생하고 있다.

「보험회계처리지침」

14. (사회보험수익의 인식) “사회보험수익”은 다음 항목으로 구성되며, 부과고지 시점에 재정운영표의 비교환수익으로 인식한다.
- (1) 피고용자기여금: 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따라 근로자가 납부하여야 할 금액
 - (2) 고용주부담금: 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따라 사업주가 납부하여야 할 금액

대다수의 국가의 사례를 참고하여 국민연금을 사회보험으로 정의하고, 이와 관련된 정부의 의무가 비교환거래에 대한 것이므로 장래 추정지급액과 관련된 부채를 인식하지 않는다는 現 문단제정근거의 논리와 임의로 가입 여부를 선택할 수 없고, 소득재분배 요소가 도입되어 있는 등 세금 성격이 짙은 사회보험제도의 성격을 근거로

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

비교환거래로 보아 국민연금과 관련된 수익을 모두 비교환수익으로 인식하는 것을 주장할 수 있다.

상기 주장과는 반대로 국민연금은 기초연금과 달리 연금가입자 한정으로 운영되고 가입자 개인이 기여금을 납부함에 따라 각 개인별로 연금급여가 지급되고, 소득재분배 요소가 일부 포함되어 있으나 납부한 금액에 비례하여 급여가 산정되며, 사후 상속이 이루어지는 등 개인재산으로 인정된다는 측면에서 교환거래 요소가 더 크다는 논거도 존재한다.

따라서 본 주제에서는 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보장사업을 수행하는 회계실체의 부담금, 기여금 등의 성격을 명확히 규정하고, 각 실체별 성격의 유사성 여부에 따라 회계처리의 일관성을 확보하여 지킴 내, 지킴 간 상충을 해소하는 것이 필요하다. 추가로 법인세, 지방세 등 세금수입은 비교환수익으로 인식하나, 국가가 운영하는 사업에 지출하는 비용은 프로그램원가로 계상되는 것과 같이 국민연금의 기여금 등을 비교환수익으로 인식할 경우 연금급여 지급과 관련된 지출을 현재와 같이 프로그램원가로 유지할지, 혹은 비교환수익의 차감으로 함께 조정할지 여부도 함께 검토한다.

(5) 기타 연금 이슈

① 연금사업 회계실체 분리 공시

2018회계연도 기준 연금충당부채는 939.9조원으로 전체 부채 1,682.7조원 중 55.9%를 차지함에 따라 국가결산보고서 발표 시 공무원연금 등 연금의 재정건전성에 대한 논란이 매년 반복되고 관심이 집중되고 있다. 2018회계연도 국가결산 발표(2019. 4. 2) 이후 일주일 간 국가결산 관련 기사 83개 중 연금충당부채에 대한 기사가 59개로 71%를 차지하는 것이 이를 반증한다.

〈표 IV-15〉 2019년 국가결산 관련 기사 리스트(일부)

제목	날짜	매체
국가부채 1,680兆 돌파...절반 이상이 공무원·군인 연금	04.02.	SBS
공무원·군인 연금에 국가부채 1,700조 육박..국민 1인당 1,800만원 부담?		브레이크뉴스
文, 공무원 17만명 증원 공약에 국가채무 '눈덩이'... 재앙 우려		세계일보
국가부채 1,700조 육박...'공무원·군인연금'이 주요 원인		매일경제
공무원·군인연금 총당 '밑 빠진 독'...국가부채 1700조 육박		경북일보
[사설]국가채무 55%가 연금충당금...다음 세대에 짐 떠넘길건가	04.03.	동아일보
'1,700조원 육박' 국가부채...연금 3년 연속 두자릿수 증가폭	04.05.	프레시안
공무원·군인·사학 '연금혜택' 이대로 뒤흔어하나?		프레시안
"연금충당부채"로 온 국민이 빚쟁이?...과도한 부채 공포		파이낸셜뉴스
...	...	...

자료: 저자 작성

하지만 연금충당부채의 단순 증가세로 연금기금 또는 국가의 재정건전성을 판단하는 것은 적절하지 않다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 연금충당부채는 70년 이상 장기간의 추정이 적용된 정보임에 따라 할인율 등 가정 변경에 따른 민감도가 크기 때문이며, 실제로 2018회계연도 증가액 94.1조원 중 재정운영표에 반영되는 연금비용은 37.3조원으로 39.6% 정도이며, 나머지는 보험수리적 가정에 따른 변동분으로 순자산변동표에 반영되었다. 이 비율은 2013회계연도 이후 기준으로 확대해 봐도 유사하게 나타난다.³⁷⁾ 이는 연금충당부채 인식 시점인 2011회계연도 이후 꾸준히 우리나라 경제에 나타난 저금리 기조에 따른 연금충당부채 산정에 반영된 할인율 인하에 의한 것으로 연금의 재정건전성과는 관련성이 높지 않다.

37) 2013회계연도 이후 증가액 343.6조원 중 233.8조원(68.0%)이 순자산변동표에 반영

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

<표 IV-16> 총부채, 연금충당부채 및 국가채무(2013~2018회계연도)

(단위: 조원, %)

구분	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018
총부채	1,117.9	1,212.8	1,285.2	1,433.1	1,555.8	1,682.7
증가액	-	94.9	72.4	147.9	122.7	126.9
증가율	-	8.5	6.0	11.5	8.6	8.2
연금충당부채	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9
증가액	-	47.3	16.3	92.7	93.2	94.1
증가율	-	7.9	2.5	14.0	12.4	11.1
국가채무	463.3	501.7	556.9	595.0	626.8	650.5
증가액	-	38.4	55.2	38.1	31.8	23.7
증가율	-	8.3	11.0	6.8	5.3	3.8

자료: 기획재정부, 『2013~2018회계연도 국가결산보고서』를 바탕으로 저자 작성

<표 IV-16>은 2013회계연도 이후 국가채무제표상 총부채와 연금충당부채 및 국가채무의 총금액과 증가액 및 증가율을 나열한 것이다. 2015회계연도는 공무원연금에 대한 개혁이 이루어지면서 연금충당부채 증가액이 사상 최저인 2.5%로 나타난 회계연도로 공무원연금충당부채가 개혁 효과로 52.5조원이 감소함에 따른 것이다.³⁸⁾ 하지만 동 회계연도에 국가채무의 증가액과 증가율은 55.2조원과 11.0%로 가장 높게 나타났다. 연금충당부채의 증가세 하락에 묻혀 큰 이슈가 되지 않았다. 또한 2018회계연도는 국가채무의 증가세가 2013회계연도 이후 가장 낮게 나타났다. 연금충당부채의 증가금액에 비하면 그 증가세의 하락금액이 미미(약 8조원)하여 역시 이슈는 연금충당부채에 모두 쏠리게 되었다.

연금의 재정건전성, 지급안정성 또는 설계의 적정성 등은 물론 중요한 문제이지만 현재와 같이 모든 이슈와 논란이 연금충당부채에만 매몰되어 있는 상황은 역

38) 연금충당부채는 과거 근로 제공분에 대한 비용을 인식하는 개념으로 연금개혁에 따른 감소효과가 나타나지 않는 것이 일반적이나 일부 개정사항(연금지급 개시연령 연장, 연금액 5년 동결, 유족연금 지급률 인하)에 따라 감소하였다. 연금 지급률 인하, 소득상한 강화 등 개정사항은 향후 연금충당부채 금액의 증가세 하락에 영향을 미치게 되며, 기여율 인상 등의 개정사항은 향후 연금충당부채 금액의 증가세 상승에 영향을 미치게 된다.

설적으로 국가의 다른 재정활동에 대한 관심이 떨어지는 부작용이 발생할 수 있다. 더욱이 연금충당부채 금액 자체는 재정건전성과 관련성이 그리 밀접하지 않다는 주장이 제기되고 있는 상황에서는 이에 대한 해소 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

이를 위해 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 정보를 분리 제공하는 방안을 제시한다. 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계와 유사하게 개별 회계실체 재무제표는 작성하나 통합범위에서는 제외하는 방안을 생각할 수 있다. 이는 국민연금, 사학연금에 대하여 별도의 부채 인식 없이 적립금을 자산으로 인식하고 있는 현행 회계처리에 대한 회계적 정당성을 공고히 할 수 있다는 이점도 존재한다.

다만 국가회계실체를 통합범위에서 제외하는 합리적 근거 마련³⁹⁾ 국민연금 이외 회계처리가 동일한 사학연금, 성격이 유사한 고용보험, 산재보험에 대하여 동일한 기준 적용 여부 등을 함께 고려하여야 하며, 현재의 국가재무제표를 유지하면서 연금을 분리한 재무정보를 주식에서 공시하는 것이 더 유용하다는 반론에 대한 대응 방안도 함께 검토한다.

② 외부 보험계리인 보고서 첨부

「연금회계처리지침」 문단 43에 따르면 공무원 및 군인연금의 연금보고서상 연금충당부채의 평가방법과 결과에 대하여 보험계리기관의 감사보고서를 첨부하는 것을 가능하게 하고 있으나 임의규정으로 현재까지 감사보고서가 첨부된 적은 없다.

「연금회계처리지침」

38. (공무원연금 및 군인연금의 연금보고서) <중략>

- (4) 연금충당부채의 평가 방법과 결과: 보험계리기관의 감사보고서(선택), 연금충당부채 평가방식, 보험수리적 가정의 적용내역과 산출근거, 연금충당부채의 산정결과와 그에 대한 설명, 회계연도별 연금충당부채의 변동원인과 그에 대한 설명, 주요 보험수리적 가정에 대한 민감도 분석, 연금충당부채 평가 관련 기타 주요사항 등

39) 우체국예금과 우체국보험은 예산에 반영되지 않았으며, 국가의 자산, 부채가 아니라는 근거로 통합범위에서 제외

■ 국가회계기준 개선 프로젝트

연금충당부채의 산정대상 급여가 퇴직연금, 유족연금 등 다양하게 설정되어 있고 비선형적 기간귀속률이 적용되는 등 계산과정의 복잡성으로 인해 전문성이 요구되는 특성이 있어 연금충당부채 및 연금비용 등이 적정하게 추정되었는지 외부에서 판단하기 어려우며, 이에 따라 보고실체에게 전적으로 의존하고 있어 회계처리의 객관성 확보가 어려운 현실이다.

국가재무제표에 공시되는 연금충당부채 금액의 신뢰성 제고를 위하여 현재 임의규정으로 되어 있는 보험계리기관의 감사보고서를 필수로 개정하여 독립된 제3자의 계리보고서를 첨부하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 독립된 보험계리법인 등의 인증을 받을 경우 추가적인 비용 부담이 발생할 수 있고, 민간기준인 'K-IFRS 제1019호 종업원급여'에서도 유사한 규정이 있으나 의무화하고 있지 않다는 점에서 민간 등의 사례를 검토하여 대안을 제시할 필요가 있다.

③ 연금회계처리지침 분리 방안

「연금회계처리지침」은 국가회계실체 중 '연금사업'에 대한 회계처리를 규정하고 있으며, 이에 따라 국민연금, 사학연금, 공무원연금 및 군인연금을 대상으로 충당부채 산정 등 회계처리와 연금보고서 등 공시사항을 규정하고 있다. 이는 2011년 제정된 「연금회계준칙」 및 「연금회계평가 및 공시지침」을 2014년 12월 「연금회계처리지침」으로 통합함에 따른 것이다.

하지만 공무원·군인연금과 국민·사학연금은 연금사업이라는 공통점 외에는 성격과 회계처리가 서로 상이함에도 하나의 지침에 규정되는 것이 적절하지 않다는 주장이 제기된다. 민간의 종업원급여와 유사한 회계처리를 규정하고 있는 공무원·군인연금과 국가의 특징적인 사회보장급여 성격의 회계처리를 따르는 국민·사학연금이 하나의 지침에 규정되어 있는 것은 불필요한 논란이 발생할 여지가 존재한다.

우선 동일한 연금사업 내 연금충당부채를 인식하는 공무원·군인연금과 비교하여 국민·사학연금의 연금충당부채 미인식에 대한 논란이 계속된다. 특히 국민연금의 경우 미래 지급보장에 대한 국민의 관심이 높고, 공무원연금에 비하여 미래 연금급여가 적다는(손해라는) 인식이 존재하는 상황에서 동일한 연금제도인데 공무원연금과 달리 연금충당부채를 인식하지 않고 있다는 점에서 자주 이슈로 등장하게 된다. 「연

금회계처리지침」의 문단제정근거에 부채를 인식하지 않는 사유가 명시되어 있음에도 매년 소모적인 논란을 불러오고 있다.

두 번째로 현재의 「연금회계처리지침」은 4대 연금의 회계처리를 규정하고 있다고 하지만 실질적으로 연금충당부채의 인식과 평가가 대부분을 차지하고 있다. 국민연금 등 사회보장급여 회계처리는 민간에 존재하지 않는 국가 특유의 거래로 이와 관련하여 더 상세하게 규정되어 있어야 하지만 오히려 공무원·군인연금(문단 4~34)에 비하여 간략히 규정되어 있다(문단 35~39). 이는 초기 「연금회계준칙」 및 「연금회계 평가 및 공시지침」 제정 시 연금충당부채 위주의 논의가 주를 이루었고 상대적으로 연금충당 부채를 인식하지 않는 연금실체의 회계처리는 심도 있게 논의되지 않았기 때문이다.

하지만 국민연금의 경우 앞서 설명한 바와 같이 사회보장급여라는 민간에 존재하지 않는 국가 특유의 거래이며, 국가회계기준의 경우 국민연금 회계처리는 일부 특례를 적용하는 부분도 있어 이에 대한 상세한 정보를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 현재와 같이 4대 연금이 연금 사업이라는 카테고리에 묶여 단일 지침으로 규정되어 있는 것보다는 별개의 지침으로 분리되는 것이 더 유용할 수 있다는 주장도 설득력이 있다.

또한 민간의 ‘종업원급여’와 유사한 회계처리를 수행하는 공무원·군인연금의 회계처리지침을 민간과 유사하게 구성하고, 국가 특유의 회계처리인 사회보장급여 지침을 제정하는 것이 타 기준서와의 정합성 제고에도 도움이 될 수 있다. 실제 IPSAS의 경우 종업원급여와 사회보장급여를 구분하여 제정하고 있다.

다만 사회보장급여를 국가회계기준에서 정의하고 있지 않기 때문에 단순히 국민연금과 사학연금을 분리하는 방식으로 진행할 수는 없으며, 우선 사회보장제도 및 사회보장급여를 정의하고, 그 정의에 따른 급여를 지급하는 국가회계실체를 확인하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

따라서 본 챕터에서는 분리된 지침을 제시하는 것은 후순위로 보류하고 ① 현재 국민연금에 적용하는 특례 회계처리 등 국민연금 및 사학연금 관련 회계처리의 본문 보완 방안 및 그에 따른 「연금회계처리지침」 개선안 ② 사회보장급여 지침을 별도로 제정하고 있는 해외 공공부문 기준 검토 및 국가회계기준 적용 검토 ③ 사회보장제도 및 사회보장급여 정의(안) 및 그 정의에 포함되는 국가회계실체 및 급여 제시를 제안하는 것을 목적으로 한다.

참고문헌

- 국민연금재정추계위원회, 『제4차 국민연금 재정계산을 위한 장기재정전망결과』, 2018.
- 기획재정부, 『2012~2018회계연도 국가결산보고서』, 2019.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『국가회계편람』, 2019.
- 김봉환·전성만, 「현행 국가 결산보고서상 재정지표 분석과 새로운 재정지표의 제안」, 『한국행정학보』, 제49권 제1호, 한국행정학회, 2015.
- 김완희·정도진·박윤진·엄기중, 「국가회계 활용과 오용 사례 분석을 통한 개선방안」, 『회계저널』, 제28권 제3호, 한국회계학회, 2019.
- 김은영·임정혁, 「발생주의 재무정보를 활용한 재정지표」, 『정부회계저널』, 국가회계 재정통제센터, 2013.
- 심재영, 「정부재무보고에서 회계책임 목적을 위한 정보의 역할과 요건」, 『정부회계연구』, 제14권 제2호, 한국정부회계학회, 2016.
- 심재영·윤재원, 「국가재무제표의 활용성 제고방안에 관한 연구: 주된 정보 이용자인 국민을 중심으로」, 『상업교육연구』, 제30권 제1호, 한국상업교육학회, 2016.
- 전중열, 「발생주의 국가재정지표의 설정과 실증분석」, 『정부회계연구』, 제16권 제2호, 한국정부회계학회, 2018.
- 정도진·김종현·마성민, 「국가결산보고서 활용성 증대 방안에 관한 연구」, 『국제회계연구』, 제60집, 한국국제회계학회, 2015.
- 정도진·이항석·전영준·박창균, 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산 보고서 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 정성호, 「정부회계정보의 회계책임성 강화 대안: 국가결산보고서 등을 중심으로」, 『한국비교정부학보』, 제21권 제3호, 한국비교정부학회, 2017.
- 진태호, 「재무정보 활용성 제고를 위한 국가결산보고서 개선방안 연구」, 한국회계학회 동계학술대회, 2016.

- 최연식·박진하·권대현, 「국제공공부문화계기준위원회의 공공부문 재무보고를 위한 개념체계와 우리나라 국가 재무보고 관련 규정체계의 비교연구」, 『세무와 회계저널』, 제17권 제2호, 한국세무학회, 2016.
- _____, 「공공부문 재무보고를 위한 개념체계 해외사례 분석: 미국과 캐나다의 공공부문 개념체계 비교·분석을 중심으로」, 『회계저널』, 제25권 제3호, 한국회계학회, 2016.
- 최연식·윤주철·이문영·권대현, 「정보이용자 관점에서의 국가 재무보고 사례분석: 한국과 미국의 국가결산보고서 비교분석을 중심으로」, 『회계저널』, 제24권 제2호, 한국회계학회, 2015.
- 한국조세재정연구원(정도진·김은영·한소영·임정혁·이남주·진태호·오예정·김선재·박노욱·원종학·오영민·김종면), 『해외 발생주의 재무정보의 활용방안 연구 분석』, 2017.
- Australia, *CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS FOR THE YEAR ENDED 30 JUNE 2018*, 2018.
- Canada, *Public Accounts of Canada 2018*, 2018.
- Japan, 「平成29年度 一般會計・特別會計 財務書類」, 2019.
- New Zealand, *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2018.
- United Kingdom, *Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018*, 2019.
- United States of America, *FY2018 Financial Report of the united States Government*, 2019.

국가회계기준 개선 프로젝트

발행	2019년 12월
발행인	김 유 찬
발행처	한국조세재정연구원 (30147) 세종특별자치시 시청대로 336 TEL : (044)414-2114(대), www.kjpf.re.kr
등록	1993년 7월 15일 제2014-24호
인쇄처	(사)남북장애인교류협회(02)738-2221

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

